联 合 国 S/PV.6270



安全理事会

第六十五年

临时逐字记录

第六二七〇次会议

2010 年 2 月 12 日星期五上午 9 时 30 分举行
纽约

主席:	阿罗德先生	(法国)
成员:	奥地利	迈尔-哈廷先生
	波斯尼亚和黑塞哥维那	巴尔巴利奇先生
	巴西	维奥蒂夫人
	中国	刘振民先生
	加蓬	伊索兹-恩贡代特先生
	日本	高须先生
	黎巴嫩	萨拉姆先生
	墨西哥	埃列尔先生
	尼日利亚	奥格武夫人
	俄罗斯联邦	丘尔金先生
	土耳其	阿帕坎先生
	乌干达	鲁贡达先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	马克・莱尔・格兰特爵士
	美利坚合众国	迪卡洛女士

议程项目

联合国维持和平行动

过渡和撤离战略

2010 年 2 月 3 日法国常驻联合国代表给秘书长的信(S/2010/67)

本记录包括中文发言的文本和其他语言发言的译文。定本将刊印在《安全理事会正式记录》。更正应只对原文提出。更正应作在印发的记录上，由有关的代表团成员一人署名，送交逐字记录处处长(U-506)。

10-23785 (C)





上午 9 时 35 分开会。

通过议程

议程通过。

联合国维持和平行动

过渡和撤离战略

2010 年 2 月 3 日法国常驻联合国代表给秘书长的信(S/2010/67)

主席(以法语发言)：我谨通知安理会，我收到了孟加拉国、埃及、印度、意大利、约旦、摩洛哥、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、卢旺达和乌拉圭代表的来信，他们在信中要求邀请他们参加对安理会议程上项目的审议。按照惯例，并征得安理会同意，我提议根据《宪章》有关规定和安理会暂行议事规则第 37 条，邀请这些代表参加对该项目的审议，但无表决权。

没有人反对，就这样决定。

应主席邀请，上述国家代表在安理会会议厅一侧为他们保留的座位就座。

主席(以法语发言)：根据安理会先前磋商达成的谅解，我认为，安理会同意按照其暂行议事规则第 39 条，向主管维持和平行动的副秘书长阿兰·勒罗伊先生、主管外勤支助的副秘书长苏珊娜·马尔科拉女士、秘书长特别代表兼联合国组织刚果民主共和国特派团团长艾伦·多斯先生、秘书长特别代表兼联合国利比里亚特派团团长埃伦·玛格丽特·洛伊女士、秘书长特别代表兼联合国塞拉利昂建设和平综合办事处主任米夏埃尔·冯德舒伦堡先生、建设和平委员会主席和德国常驻代表汉斯·彼得·维蒂希先生、非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥先生阁下，以及欧洲联盟驻联合国代表团代理团长佩德罗·塞拉诺先生阁下发出邀请。

就这样决定。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。安理会是根据其先前磋商中达成的谅解开会的。

安理会成员面前摆着文件 S/2010/67，其中载有 2010 年 2 月 3 日法国常驻联合国代表给秘书长的一封信，转递关于这一项目的概念文件。

我欢迎秘书长潘基文先生阁下与会，并请他发言。

秘书长(以法语发言)：我要感谢法国采取主动行动，提请我们注意维持和平行动的过渡和撤离战略这一至关重要的问题。

从最广意义上讲，我们的目标应当非常清楚。蓝盔自己应当不懈地力求完成本职工作。但任何行动从开始到结束，中间当然有很长一段时间，需要经历许多阶段。要走的道路充满困难、危险、挫折和问题。

(以英语发言)

多年来，我们吸取了许多宝贵经验教训，知道如何最好地确保从维持和平向建设和平，并最终向能够自行运作和维持稳定的社会过渡。我们正在作出大量努力，以加强我们对冲突的反应。去年，安全理事会就调解、维持和平及建设和平等问题举行了一系列宝贵的辩论会。会员国、联合国系统和我们的伙伴对有关挑战获得了共同的理解。

我欢迎今天的辩论会，认为这是在尽可能好地利用我们的所有工具和资产方面迈出的又一步。联合国必须随时准备帮助国家当局执行和平协议、重建核心政府职能、恢复法治以及在其全境内实现至少最低限度的可持续安全。我们必须促进和解与包容各方的政治进程，并帮助提供基本服务，创造就业机会，以及开展经济活动。所有这些对于处理危机的根源、维持和平以及实现联合国维和特派团可行撤离战略都至关重要。

联合国在一个刚摆脱冲突国家的介入将紧紧跟随该国选择的道路。我们通常早在部署维和行动之前就在那里。我们通常在我们的蓝盔撤离之后仍然留在那里。维持和平后的联合国存在可能是一个特别政治特派团、一个建设和平办事处或某种其他组合。它可

能是大规模和多层面的存在，也可能是小规模和专门的存在。不论是哪种情况，维和活动必须为下一阶段的工作铺平道路。

要使和平能够持续，必须有一项将联合国所有行为体和国际社会的努力联合起来并加强国家能力的整体战略。过去十年来，联合国维和行动不断增加。任何人都不能预言未来，但今后数年，我们可能不再注重新的特派团，而将注重确保目前特派团及其后续存在能够帮助巩固和平并支持持久稳定，以便它们能够撤离。

要做到这一点，一个维和特派团需要一个良好的进入。在 2001 年提交安全理事会的题为“没有战略，就无法撤离”的报告(S/2001/394)中就强调了这一点。请允许我回顾，该报告的作者之一安德鲁·格勒内是在海地地震中丧生的人员之一。他的遗产在一份其建议今天仍然有效的报告中得以延续。

一个良好的进入意味着一项行动的任务规定处理冲突根源，意味着开辟一条通过一个牢固和可持续的和平进程摆脱暴力的道路，意味着阐明一项国家利益攸关方和国际社会能够共同追求的明确目标。它还意味着及时提供足够的人力和物资资源，包括在必要时迅速部署常备警察能力和其他民事能力。

撤离同样必须从一个特派团开始时就加以妥善考虑。在评估一项维和行动是否以及何时应当缩编时，我们必须审视国家治理结构——包括安全与法治结构——的实力。我们必须考虑社会经济复原前景。我们必须研究该国可能再次陷入冲突的风险，并且问问是否仍然需要由着装维和人员提供的安全保障。我们必须审视如何重组我们的存在。在一个领域——例如安全领域——的缩编可能要求临时加强另一个领域的力量。

维和特派团的留驻时间不应长于必要时间，但我们还应提防过早撤离，结果因暴力复发而不得不返回。1990 年代的一个重要教训是，需要有某种后续存在来保护所取得的成果和继续推进建设持久和平进程。在最近的若干例子中，结果是向一个联合国办事处过渡，但也可以考虑其他模式，例如区域办事处。这种存在可能规模较小，但仍有复杂和严格的任务规定。它们需要资源以及安全理事会、建设和平委员会及广大国际社会的支持。

因此，今年审查联合国建设和平架构非常及时。我们应当讨论如何从一个维和特派团的核心安全部分向更长期的建设和平过渡。我们还应当思考如何使建设和平委员会能够早日介入。

联合国国家工作队的介入在维持和平与建设和平的所有阶段都至关重要，但联合国仅是参与建设和平的许多国际行为体之一。区域机构、双边伙伴和国际金融机构也在介入。我们需要所有这些伙伴为了一个共同目标协调努力。如果各利益攸关方追求相互竞争的议程，那么我们的所有努力都会受到影响。我们必须防范这一风险。我们取得的集体结果将决定一个维和行动何时和如何可以撤离。我敦促我们探讨如何确保安全理事会有必要的基准和信息——包括建设和平委员会的咨询意见和东道国政府的意见——来衡量进展。

(以法语发言)

今天有三位我的特别代表参加会议，向我们介绍他们在过渡和撤离战略方面的重要经验和想法。他们所领导的特派团所在国，说明联合国维持和平与建设和平行动的不同阶段，以及存在的不同模式和他们必须处理的不同问题。这三个特派团的活动意义重大，因为它们使我们能够建立和建设和平，为数百万男女带来希望。

我希望我们将能够吸取正确的经验教训，从将在今天会上发言的所有发言者处得到尽可能多的教益。

主席(以法语发言)：我感谢秘书长的发言。

我现在请主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊先生发言。

勒罗伊先生（以法语发言）：我们讨论过渡和撤离战略，时机正确。的确，过去几年我们主要侧重建立和部署特派团。今后若干年，我预计，我们将更多地注意巩固已经取得的进展，缩小特派团规模，实现平稳过渡。我认为，这一预测将得到证实。

今天的辩论是有关建设和平的讨论的一部分。秘书长刚刚回顾指出维持和平与建设和平两者之间存在的重要联系。“新视野”文件描述了联合国和平特派团自开始以来已经发起的各种建设和平努力。

众所周知，我们的特派团提供对未来和平至关重要的基本安全。这方面工作包括特别是保护平民、实行法治、复员与前战斗人员重返社会、安全部门改革及排雷活动。各特派团还承担支持政治进程与和平协定，因此承担支持选举进程、宪法改革和全国与地方和解的工作。

除此之外，维和行动还经常被要求支持恢复政府基本职能，如警察、司法和惩教系统。这些行动为联合国各方面努力提供了一个综合性框架。它们支持建设和平必不可少的其他活动，如恢复各种基本服务与振兴经济。

我们对维持和平与建设和平两者之间关系必须有一个共同的理解，达成共识。这将为我们以连贯的方式规划过渡工作提供一个明确的基础。在此明确基础上，联合国系统可利用各种角色的相对优势及其专业领域，与其他行为体联手，更有效地帮助各国摆脱冲突。正如安理会所知，建设和平与维持和平之间的联系是重要的问题，维持和平行动特别委员会目前正在审查这些联系。

一旦我们的工作人员已在实地取得初步稳定，我们必须确保集体重建努力持续不断，以便维和行动能够移交工作并最终撤离。问题是，我们如何确定移交时机？我们如何知道什么时候已经不再需要维和特派团提供安全或稳定的作用？是否存在驻留过长的倾向？

某些传统维持和平特派团，诸如联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国停战监督组织和联合国驻塞浦路斯维持和平部队的长期存在，并不表示失败。相反，这些行动表明，维持和平特派团不能代替政治进程或有关各方的意愿。它们要求我们大家提出一个更富有创意和建设性的政治参与。

是否存在过早撤离的倾向？秘书长在发言中强调了在和平尚未得到巩固即撤离势必产生的风险。安理会知道，东帝汶和海地曾发生撤离或许过早的情况。也有突然撤消同意接受联合国维持和平行动意见的情况，联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团和联合国布隆迪行动就属此种情况。

当然，也有国家当局与安全理事会合作，根据当地实际情况的演变，不断调整联合国存在的事例，如塞拉利昂。联合国因此结束维和行动，先建立一个综合特派团，随后又设立一个建设和平办事处。当然冯德舒伦堡先生将提供这方面的细节。

每一个具体事例，从来没有一帆风顺、直线进展的。建设和平不可避免地会遇到障碍。马尔科拉女士将告诉大家，在每一个问题上，都必须调整行动和支助职能。

（以英语发言）

有关驻留过长或撤离过早的辩论仅涉及其中一个方面。开始即为特派团制定正确的任务规定和结构，对于成功过渡和最终撤离也十分重要。我们需要适当的工具应对迅速演变的动态并作出相应的调整。

例如，海地需要更多的建制警察单位而非军队，以维护公共秩序和解决帮派和治安问题。但针对国家警察机构体制改革的挑战，建制警察单位便不是适当的工具。相反，体制改革需要警官个人与文职能力相结合，以支持国家警察和当局，为国家警察和当局提供咨询意见，协助战略规划。

我们需要在一系列部门拥有各种可靠的能力，其中包括可快速部署的民事能力并配有适当资源。在这方面，我们正在谋求扩大常设警察能力，并为其配备

少量司法和惩教专门知识。一开始即确保我们拥有正确的工具，需要秘书处、安理会和部队与警察派遣国之间不断开展建设性对话。

早日开始建设和平，可为维和行动早日撤离创造条件。但我们必须清楚，维和行动的撤离，应当是支持一个国家摆脱冲突的一项连贯战略的一部分，其本身并非目的。借用医学比喻说，我们需要确定离开急诊室(即维和)是安全的，然后才能让其他方面加紧长期康复工作。这当然需要包括区域和双边角色在内的许多行为者之间的伙伴合作和共同愿景。对于各国政府与秘书长特别代表及其所领导的班子来说，这是一项艰巨的任务。这也是安全理事会和其他会员国机构面临的一项挑战。

持久和平需要多方面进展——需要建立一个相对稳定的安全环境以维护法治；一个合法的政治秩序以调解分歧和避免暴力重新再起；得到改善的治理和得到加强的机构建设；恢复基本服务；以及启动社会经济复苏。其中若干领域将不属于维持和平行动直接规定任务，但可被列为安全缩编和撤离的条件。

说到底，和平进程取得进展，国家机构包括民间社会能力的加强，是维和行动缩编的决定性因素。然而，国家能力的加强不能靠强制。但是，因冲突已经非常脆弱的国家仍被要求在短短几年时间内对整个治理体系实行根本和深刻的改革。

期望必须现实。建设能力不是一种简单的数字游戏。加强民间社会不是举办固定数量的讲习班就能实现的。如果没有有效的内务部计划和支持警察工作，没有法律和司法结构指导警察工作，培训数百名警察就变得毫无意义。国家当局不同部门和地区的吸收能力也不同。需要认真考虑时间和顺序，特别是在安全部门问题上。例如，联合国组织刚果民主共和国特派团面临需要计划和处理在一个辽阔的国土上各地和平巩固的程度不同的挑战。

我们要能保持灵活性，以便因应实地不断变化的状况和能力，并同时向安全理事会和各派遣国及时提供信息。这让我们能够因应变换不定的障碍，并且当机会出现时，充分利用机会。

我们需要把建设和平方面的重要差距切实反映在提交安全理事会的报告中。但正如秘书长指出的那样，为顾及合法性、期望和授权等各项主观因素，对如何最妥善地衡量在当地取得的实际进展也需要新的思维。我们都知道，并非所有重要的事情都能够考虑到，也并非所有能够考虑到的事情都重要。抓住和平进程的消长起伏需要超出利用基准衡量的范围之外，而且安全理事会作出的战略指导也需要尽可能立足于全局考量。

国家当局必须在维和行动撤离的具体规划方面发挥主导作用。过渡可能是巩固和平取得成功的一个迹象，但它也是一个十分敏感的阶段。国家当局有可能因为维和特派团撤离产生的非预期影响或同时产生的政治支持或甚至捐助方关注的急剧下降而感到忧虑。国家的安全可能需要加以保障，例如像塞拉利昂的情况。我们需要聆听和理解国家当局以及民间社会的期望和看法。当然，建设和平委员会在这方面也可以发挥关键作用。

建设和平活动也需要在维和行动结束之后继续下去，否则，在巩固和平方面取得的进展可能丧失殆尽。一个持续存在的挑战是用于建设和平的分摊预算与自愿资金之间的差距，这种情况有可能在维和特派团缩编时限制其他行为者介入或增加活动的能力。

最后，我希望提出维持和平行动部目前为加强过渡战略正在制定的一些倡议。我们正在致力于尽早开始进行过渡规划。我们正在研究在进行维和行动的情况下进行过渡的方式。我们的研究考虑了在利比里亚和东帝汶进行维和行动的情况。我们的研究还审视了海地的经验。这项研究开始时，毁灭性的地震还没有发生。安理会成员都知道，一个月前的地震使我们很多同事和海地人民丧生。安理会成员都知道，由于联合国海地稳定特派团和赫迪•阿纳比先生和易斯•卡洛斯•达科斯塔先生的领导，海地在巩固和平方面取

得了重大进展。他们为和平与安全作出了宝贵的贡献。他们的远见卓识将永远铭记在我们心中。

同其他地方一样，我们在海地正在继续努力同联合国的关键行为者、会员国以及欧洲联盟、世界银行、非洲联盟等外部伙伴建立更牢固的伙伴合作关系，使我们能够为制定统一的建设和平战略出力。我们相信，秘书长在关于建设和平的报告中提出的要求同世界银行进行的战略讨论能够成为加强过渡规划工作的有用工具。我们还在仔细研究以往和当前各个特派团以及管理过过渡工作的国家的经验，从而能够让我们借鉴良好做法，更好地说明维持和平能如何对长期的建设和平作出贡献。

主席(以法语发言)：我感谢勒罗伊先生的通报。

我现在请主管外勤支助事务副秘书长苏珊娜•马尔科拉女士发言。

马尔科拉女士(以英语发言)：我很高兴今天来这里出席关于过渡和撤离战略的这一非常重要的辩论会。这是继去年在本会议厅就冲突后建设和平和联合国维持和平问题几次举行辩论会后，又一次顺理成章地举行的辩论会。

从就我们在秘书处同摆脱了冲突的国家的交往中遇到的挑战的角度来说，我要提出不同于其他发言者的观点。外勤支助部是联合国最年轻的部门，成立于 2007 年，任务相对集中，那就是为秘书处的外地行动提供后勤和行政支助，不论这些行动是大型的维持和平行动，还是小型的政治存在，或是两者之间的任何其他行动。

拥有几千名官兵、军事观察员、警察和民事工作人员的大型、多功能维和行动的许多需求同较小存在的需求当然有很大不同。这些较小存在大多由治理、法治和安全机构等领域具体负责职能的专家组成。

后勤支助部正全力根据每一特派团的任务目标调整它提供的服务。与此同时，我们认识到，每一实地存在的支助部分有很大程度的共同性。特派团从其开始执行任务到全力执勤、成熟、维持、重组、缩编和撤出的整个寿命周期内，需要随着时间的转移作出调整，并且必须根据当地的政治发展和安理会提出的任务规定作出改变。因此，我们需要敏感、敏捷和灵活。

我过去曾在本会议厅提到在我们现有管制框架和程序的基础上所面临的支助方面的挑战，这种框架和程序并非总是能够提供这种敏捷性。但我向安理会保证，后勤支助部一直同联合国其他部门以及当然还同会员国保持密切合作，以便找到方法改善我们提供的支助的框架。

在这方面，我们刚刚编制了一份文件，说明我们的全球外地支助战略。大会今年晚些时候将对这一战略进行讨论。我们提出战略的目的是使我们能够更好和更快地交付我们的服务。这一战略将使我们能够调整每一外地行动随着时间而变化的需要，从行动开始一直到行动结束，以及在这两者之间的所有过渡阶段。具体来说，我们从一个区域服务中心为不只一个行动提供服务的提议将为从一种形式的特派团向另一种形式的特派团过渡提供便利，同时以更平顺的方式支持这种演变。

自后勤支助部成立以来，我们看到联合国在几个国家的存在经历了不同程度的重组。这些重组检验了我们在现有框架的制约下进行调整的能力。秘书处在塞拉利昂的存在已经从全面的维和特派团过渡为一个小型的综合建设和平办事处。冯德舒伦堡先生今天在场，我相信他会说明他为成功实现过渡所做的努力以及如何解决面临的问题。

我承认，从支助特派团的角度来看，这种具体改变的道路并不一直平顺，但我们学到了很多经验教训。我们正在成功地把这种经验教训应用于布隆迪以及——在我说话的同时——几内亚比绍和中非共和国。在中非共和国，目前正在对联合国在那里的重组作出两个改变。这些改变包括更好的接替规划和后续存在的特别人员配置，以便解决十分不同的人员和技能需求。

我们还支持了三个长期存在的特派团关闭或者重组为小规模行动的过渡工作。去年，在很短时间内，我们支持了两个十分不同的特派团的清理结束工作，即联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团以及联合国格鲁吉亚观察团。但这两个特派团有一些类似的后勤需求，例如特遣队任满回国、资产处置和削减文职人员等。这些工作都需要我们尽快行动。与此同时，我们还必须同东道国了结一些敏感的问题。

在科索沃，我们支持重组联合国科索沃临时行政当局特派团。从支助的角度来说，这涉及逐步缩编1 000多名民事人员，他们将被遣散或是调往其它需要其技能和经验的特派团。这还将涉及处理大量实物财产，方法可以是调往其它特派团或是出售或转让给欧洲联盟。

此外，我们需要认识到特派团缩编对当地经济特别是东道国当地劳动市场可能产生的影响，因为随着联合国存在的规模和地域情况发生变化，采购和编制需要将减少。除其它努力外，与其它国际组织和当地私营部门开展伙伴关系，能够有助于我们雇佣的本国工作人员转向其它就业机会。

上述每个案例都使我愈加认为，必须重新思考本组织如何能够产生必需的民事能力，如何为外勤业务筹措资金。不用说，安理会在决定通过一项维持和平或建设和平任务时，期望秘书长能够通过采取综合做法，尽量提高联合国、联合国国家工作队及其执行伙伴的民事能力，来落实这项任务。我遗憾地说，我们没有能够始终满足安理会在这方面的期望。即使有可能过于简单化，我还是要说，这主要是因为各组织、机构、基金和方案的编制做法各不相同。我们正与管理部等伙伴一起努力解决这些问题，或是在问题得到解决之前，要减缓其对于我们支持本组织应对冲突后局势的能力的影响。

最后，我要谈谈另一个影响我们完成任务的能力的问题，即经费筹措问题。安理会成员都认识到，维和行动实行特殊的分摊比额表。当一项行动转变为特别政治特派团或建设和平办事处时，就将从联合国经常预算中开支，由所有会员国提供经费并相应分摊，而没有维和分摊比额调整数额。我相信安理会成员知道，联合国经常预算受到严格审查，每两年只会有很小的增长余地。联合国综合办事处和国家工作队经费来自不同的来源，常常依赖于自愿捐助和专项信托基金。联合国的存在要想在保持一切必要能力的前提下顺利过渡，就需要有一个持续的、可预测的资金来源。

我今天不对这个问题提出任何解决办法，我承认该问题的解决超出了本机构的职权范围，但我必须表示，它是我们面临的一项非常实实在在的挑战，那就是我们对支持维和行动的过渡和撤离战略是怎么想的。处理这些问题将需要大会全体成员的建设性参与。

我们外勤部愿意应对我所阐述的有关过渡期国家和摆脱冲突的国家面临的挑战。在这些国家，我们培育和巩固和平的努力是如此至关重要。我的部门将与秘书处和广大联合国共同系统内的伙伴们密切合作，确保在联合国于这些国家存在的整个生命周期顺畅、可靠地提供支持。

我们面前有很多工作要做，来理顺工作做法、确立共同服务和协调各种供资计划。除非我们能够妥善应对这些“后台”挑战，否则将难以按要求为这些过渡提供服务，因为我们并不是始终拥有适当的工具。

主席（以法语发言）：我感谢马尔科拉副秘书长的发言。

我现在请秘书长特别代表兼联合国组织刚果民主共和国特派团团长艾伦·多斯先生发言。

多斯先生（以英语发言）：主席先生，感谢你邀请我在本次会议上发言。作为参加过四次维和行动的老兵，我可以被称作是一名执行人员。这个词在智力成果的等级中，仅比外交官的称呼略高一点。不过，对于概念文件(S/2010/67)所概述的问题，我有一些坦率可能还是离经叛道的想法，今天上午要在安理会谈谈。

第一，我要谈谈任务制定方式以及在明确统筹过渡和撤离战略方面做得怎样。我们在行动开始时就规划撤离战略的情形，如果有的话，也是极少。如果我们这样做了，我想我们当初就可能不用设立特派团了。国际社会的集体心态难以接受一些问题难以得到迅速、有时限的解决。此外，联合国常常被迫在受冲突影响的地区和国家仓促进行干预，特别是在媒体日常报道充斥着人们遭受苦难的生动图象的情况下。的确，在理想情况下，我们的进入战略将确定我们的撤离战略，并确定指导该进程的基准。但现实常常表明，在陷入崩溃或正在崩溃的国家，很难预测进展情况。

或许我们需要接受这种复杂性和不确定性，承认我们常常会竭力寻找正确做法，而坚持不懈是维和工具箱中不可缺少的工具。或许我们还需要接受，多数冲突是无法通过单一办法得到解决的，而且肯定无法遵照国际社会确定的时间表得到解决。

我们还必须承认，和平协议并不总是能够带来和平。在我曾参与维和行动的四个国家，通过调解达成并签署了多项协定，然后却被丢弃了。因此，不足为奇的是，为支持和平协议所成立的维和特派团很快就会听天由命。在此情况下，规划过渡和撤离只会是一项重复工作，受制于实地变化无常的政治和军事现实。

这使得我要说，过渡和撤离战略不应被设想为一步必然导致另一步的直来直去的事情。进展既非不可避免，也非事先注定。可悲的是，形势既可能后退也可能前进。另一方面，在一国某地仍存在实际冲突的情况下，同时可以推动复原、国家建设甚至是经济发展。因此，过渡战略必须是灵活机动的。

下一个议题是着眼于最终结局、关键任务和分阶段完成使命的规划工作。我认为，联合国特派团——或者至少是维和特派团——如今的规划工作基本着眼于预算和任务周期的报告要求。根据我的经验，我们不会坐下来进行很长远的思考。我们难免身陷当下，迫切的工作挤走了重要的工作。目前开展规划工作的方式不是思考未来的最好办法。我们常常陷入执行任务的细节问题，而看不到更大的战略背景。

规划在理想情况下应当从评估未来风险和概率开始。在此基础上，我们可以为各种结果而不只是一种结果作出规划。在维和行动中，我们将始终面临不确定性，但我们应努力慎重考虑，更好地处理其它可能的最终结局，而不只是国家的终结。

我希望制定综合战略框架将帮助我们朝着该方向前进，集合维和行动和联合国国家工作队的分析和行动能力，与国家伙伴等行为者开展协商。这正是我们目前在刚果民主共和国所做的工作。

现在，我想谈谈能力和资源问题。资源紧张是所有维持和平特派团长期面临的一个问题。我们到底会不会有足够的资源,对此我很怀疑。因此，我们在制定任务的时候必须确保能办得到，然后确保特派团能够最佳地利用手中可用的资源。正如概念文件(见S/2010/67)中指出的那样，各特派团在规模和复杂程度上有很大的差别。地形状况、人口多少以及任务规模之间没有明显的关联。我们也许应当避免采用一种标准模式来确定特派团的规模，但同时我们应该努力确保任务与资源之间做到合理匹配。

在特派团担负保护平民任务的情况下，这一点尤其重要。就联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)而言，情形就是如此。安理会在赋予特派团保护平民任务授权的时候，必须确保这项任务的可行性，确保能够借助特派团可利用的资源与能力，完成这项任务。我必须说，有时两者之间是脱节的，结果造成永远也达不到的期望。

然而，制约因素始终存在，既有物质方面的因素，也有财政方面的因素。因此，我们还必须力求提质增效。例如，在联刚特派团，我们提出了“聪明保护”概念，因为我们认识到我们不可能随时出现在所有地方。我们正在尝试各种创新办法，以便更好地把我们的资源用于能够最有效保护处境最危险民众的地方。

然而，为了做到这一点，我们必须对我们的作业政策与程序进行调整，以使现有资源能够产生更大的作用。与部队和警察派遣国达成的谅解备忘录必须更加灵活，使得能够随着作业情况的发展，更迅速地进行重新部署。对我们的作业程序来说，同样如此。我们管理我们空中作业的方式就是一个很好的例子。最重要的是，由于我们不能为特派团配备适当的战术情报能力，因而我们在冲突局势中的行动效力受到严重削弱。

协调实地的国际努力也已被列为讨论议题之一。我要指出，协调是国际社会长期以来一直千方百计寻找，但却没有找到的“圣杯”。随着维和特派团受权任务范围的扩大，在各特派团自身内部、联合国伙伴之间、与会员国、捐助伙伴当然还有与各国政府进行协调的过程也已变得更加复杂。为了协调，我们花了很多的精力，然而却并非总是能够取得积极的结果。协调不应只是分享信息。

基于我个人的经验，我建议设立一种轻便但有系统的协商机制。在金沙萨，我们有所谓的安全理事会外加模式，我们至少每两个星期举行一次会议，通报情况并讨论军事和政治事态发展，就新出现的具有战略重要性的问题，例如选举、安全部门改革以及秘书长即将提交安理会的报告等，进行探讨并交换看法。

针对捐助方的更广泛协调机制已经设立，世界银行和国际货币基金组织参与了该机制。此外还设立了一个人道主义协调机制。但是，我不确信所有这些举措都能象我们所期望的那样彼此吻合。然而，对于宏观经济政策领域而言，这一点尤其令人关切，因为经济措施的影响能够对安全与稳定产生非常直接的后果。

在国际社会内部进行协调的同时，还必须与各国当局建立并行的关系，尤其是在国家安全领域。在考虑缩编的时候，这一点尤其重要。在塞拉利昂，我们与国家安全理事会定期举行会议，对各地区的安全局势逐一进行评估，作为部队缩编方面决策的依据。我们在利比里亚进行了类似的评估。也许我的同事后面会谈到这个问题。在刚果民主共和国，我们着手考虑缩编的时候，也会这样做。

主席先生，你还要我们谈谈安理会内外对和平进程的政治支持。建立和维持对和平进程的政治支持是一项极其重要、但有时却很难做到的事情。恢复和平以及建立和平是一个渐进的过程，极少会走一条笔直的窄道。这使人们常常感到失望，有时甚至是极度沮丧。

国际社会中的大多数成员都希望某一和平进程只需要有限的一段时间，然后转而处理其他事务，因此，我们迫不及待地想看到成功。然而，经常的情况是，我们对最初造成冲突的历史、文化和经济因素缺乏充分了解。我们也并非总能理解那些可能会加剧根本问题的人与人之间复杂关系。我们的机构记忆有可能会很欠缺，而所涉及的行为体却很多。

因此，在我们努力推动和平进程向前迈进的时候，安理会及其忠实服务者——秘书长的特别代表——必须在同情与强硬之间找到中间点。最重要的是，安理会以通过决议和发表声明的方式发出的、由特别代表传达的信息必须显示出高度的一致性和政治决心。频繁改变语气和意图的做法会鼓励采取顽固态度，导致破坏分子以为安理会面对困难或阻力，会很快退缩。2000 年年中，当革命联合阵线对联合国塞拉利昂特派团发动袭击的时候，安理会作出了一致、迅速的反应，帮助扭转了事态。最近，安理会表示决心继续努力制止南北基伍的武装暴力，从而使局势出现了很大的转变。

我要补充指出，调动各种政治力量支持和平进程的行动必须扩展到区域行为体。就我参与和平行动的四个国家中的每个国家而言，邻国要么是问题的一部分，要么是解决办法的一部分。因此，必须让它们从一开始就以一种或另一种方式参与努力。

最后，请允许我略微谈谈有关的进程，包括基准问题以及向安理会报告实现最终目标方面进展情况的方式。衡量和评估和平进程以及向最终目标过渡的

状况，不是一门精密的科学。所确订的各种基准、指标和结果都是评估进展的有益工具。但是，必须使它们简单明了，易于监测。应该使这些工具便于国家伙伴使用，而且容易理解。最理想的是，它们应该包含有关国家政府及其伙伴已经采用的目标和指标。它们必须是连贯一致的，而且适用于各种不同部门。从根本上讲，它们应该起交通指示灯的作用，既清楚可见又易于理解。

它们还应该区分哪些是核心问题，哪些是有关联的问题。核心问题涉及一个特派团的安全和政治任务——在缩编开始或撤离过程完成之前必须实现的目标。有关联的基准涉及更广泛的一系列目标，其中包括减轻贫穷。在特派团存在期间，这些基准也许无法达到，尽管它们可能非常需要实现。

阿尔伯特·爱因斯坦曾经说过，一切知识源于经验。因此，我希望我今天上午与安理会分享的有限经验将会有助于扩展——哪怕是很有限地扩展——我们在过渡和撤离战略方面的共同了解。

主席(以法语发言)：我感谢多斯先生所作的通报。

我现在请秘书长特别代表兼联合国利比里亚特派团团长埃伦·玛格丽特·洛伊女士发言。

洛伊女士(以英语发言)：我感谢安全理事会邀请我参加这次关于联合国维持和平问题的重要辩论会。过去 12 个月在安全理事会和大会以及在秘书处内部就这个问题进行的辩论不仅很适时，而且也很有必要，有助于确保就如何处理维持和平领域的未来挑战形成共同的看法。我要补充指出，在探讨这些问题的时候，并非总是有必要形成新的想法。有时也应该回顾长期以来的各种建议，并对照目前和今后的挑战，对它们进行评估。

今天的辩论尤其侧重于如何结束维持和平行动以及如何过渡到长期预防冲突活动。我想从我两年来担任秘书长驻利比里亚特别代表的经验出发，重点谈三个问题：任务授权、执行工作及所用工具。

不过，首先，我要强调，就所有这三个要素而言，不存在任何一刀切的解决办法。必须对每一个冲突及维持和平方面挑战进行审查，并针对有关国家或冲突中存在的具体挑战调整解决办法。没有任何万灵药。就具体国家而言，所存在的挑战和所具备的能力从一开始就必须考虑到，而且必须相应地确定和实施有关措施。

首先，我要谈一谈任务规定。当时的秘书长在2001 年 4 月的报告中指出：“一项好的撤离或过渡战略取决于一项好的进入战略。”(S/2001/394,第 6 段)，而进入战略当然包括在特派团的任务规定中。因此至关重要的是，特派团最初的任务规定必须明确制定优先事项、切合实际，而且不容有模棱两可之处。

在利比里亚，我们每天面对的一些挑战与我们对任务规定的理解程度有关，比如关于保护平民的任务规定。如何理解“紧迫的人身危险”和“在特派团的能力以内”呢？这些措辞含义并不明确，可以被认为包括方方面面的工作，也可以被认为毫无用处。此外，在利比里亚，暴徒四处横行，暴力事件处处可见，不仅时常袭击利比里亚国家警察，他们也对平民进行骚扰。在维持和平的任务规定中，应以何种方式来处理此类事件？特派团如何应对紧迫的威胁，如果这种威胁来自平民？这些问题在制定任务规定时都必须考虑周详。

我们需要有能够执行的任务规定，而不是在政治上正确的任务规定。我私下常常把这类政治上正确的任务规定称之为“圣诞树”式的任务规定。每一项任务规定都必须根据当地的具体情况作出调整。在一个地方能够执行的任务规定或许根本无法在另一个地方执行。此外，安理会在改变特派团的任务规定时，必须慎之又慎。如果不断增加新的任务，那么与最初任务规定有关的背景，包括整体安全保护的提供以及特派团过渡和撤离的条件，都将变得越来越困难。如果目标不断改变，那么它就会对何时达成理想的最终状况产生影响。

第二，我要谈一谈我们在执行任务规定时面临的各种挑战和制约，特别是在综合特派团中。综合特派团的任务一般不仅仅是维持和平，它还需协助建立国家能力使和平可以持久，换言之，也就是建设和平。对这些特派团来说，维持和平和建设和平并非是两个独立、有先后顺序的进程；它们是同一事物的两面，紧密相联，必须同时开展。

在整个联合国系统和在会员国间，对采取综合办法，例如在诸如利比里亚这样的国家进行维持和平、建设和平和实现持续和平三方面的工作似乎形成概念上的一致。但是，我们面临的挑战是如何在实践中执行这项工作。就管理机构和筹措资源两方面，特别是在分摊会费与自愿捐款相比较而言，我们建立的机构框架使这一挑战更为突出。请允许我举几个具体例子来说明这些执行方面的挑战。

尽管利比里亚还没有成为自行开展一体化行动的国家——我期望它很快可以成为此类国家——但是，国家工作队和特派团之间的一体化程度良好。这包括联合执行方案、联合办公和联合使用联合国资产等创新办法，也包括寻求务实办法解决挑战的总体意愿。正如我们所说的那样，我们正在共同作出努力，全力作为一个整体来进行工作。

考虑到撤离战略应当成为每一项进入战略的一部分，这种一体化的作法应当在特派团开展工作的初期就制度化。但是，由于管理机构、预算周期甚至采购规章制度各不相同，实现真正的一体化并作为一个整体来行动极具挑战性。我呼吁不同管理机构和会员国考虑这个问题。

另一点与分摊会费和自愿捐助有关。我认为毫无疑问的一点是，为了使建设和平活动取得成功，必须提供分摊会费以外的资金，无论是通过与特派团合作的各个机构和方案提供，还是通过双边合作伙伴关系提供。安全部门改革不仅仅关乎规划和政策，还涉及执行工作。如果无法筹措到使执行工作能够持续的自愿资金，那就会在实地造成巨大缺口。

请允许我谈一谈利比里亚国家警察的情况。特派团的任务规定主要集中在训练和督导上。但是，即便最训练有素的警官都需要有履行职能的手段，即装备、交通工具等。除非能够筹得自愿资金，否则警察部队将无法产生预期的影响。

第三方面的挑战与确保国家自主权有关，这是任何过渡或撤出工作最重要的先决条件。把一个特派团从执行者转变为督导者是能否达到可持续性的关键，而且对任何特派团来说，这可能都是最困难的任务。但是，如果没有国家自主权，和平就无以为续。联合国驻利比里亚特派团很早就能够在国家明确领导的基础上并根据国家的规划框架来计划它的干预活动。

最后，我要谈一谈可以用来推动过渡和撤离工作的手段。首先，正如我说过的那样，应当从特派团的早期就把撤离战略纳入，即便这些战略还没有完全制定出来。否则，特派团就会像一艘没有明确目的地的航船。应该制定各项基准，以便监督特派团的加强、缩编和撤离工作，这也是指导过渡的重要工具。

在利比里亚，由于坐在我左手边的同事的努力，我们从 2006 年开始就一直在开展制定基准的工作。我们已经认识到，明确界定我们要衡量什么有多么重要。我们衡量特派团的成就是以特派团的任务规定为基准，还是以该国的总体进展为基准？我坚信应当是后者。如果是这样的话，我们不仅必须衡量特派团活动的影响，我们还必须衡量整个联合国大家庭、国家政府以及其它合作伙伴所开展活动的影响。

最后，会员国和安理会一向都对特派团提交的报告非常重视。这可以理解，但是，我要重申，最重要的是要在实地切身感受面对的挑战。我们历来欢迎安全理事会和其它会员国对利比里亚进行不同级别的访问，特别是由于许多会员国都没有向蒙罗维亚派驻人员。

主席先生，再次感谢你邀请我参加本次辩论会。非常感谢。

主席（以法语发言）：我感谢洛伊女士的通报。

我现在请秘书长执行代表兼联合国塞拉利昂建设和平综合办事处主任米夏埃尔·冯德舒伦堡先生发言。

冯德舒伦堡先生(以英语发言)：主席先生，首先请允许我感谢你邀请我参加本次非常重要的讨论。这不仅将对会员国，而且也将对我们这些在实地的人员——可以说是你们在实地的指挥官——如何工作产生重要影响。因此，我很高兴安理会采取这一值得赞扬的举措，听取我们的意见。

由于我是这里的最后一位发言者，我想我只作一个澄清和提出三项建议。首先澄清一个问题。

塞拉利昂也许是在联合国第一个从曾经规模庞大的维和行动完全过渡到目前全由文职人员担任工作的小规模综合建设和平特派团的例子。布隆迪有一个类似但稍微不同的例子，因此，我认为我们属于第一例。为此原因，我的建议仅限于这一经历。

因此，我在建议中使用“建设和平”或“建设和平特派团”的措辞，并不是指一般意义上的建设国家和这类活动，而只是指下一个阶段，即维和行动的后续安排。这当然是有限地使用这个措辞，但我认为它适用于这一目的。

现在让我谈谈我要提出的各项建议。第一点是，如果我们能够证明建设和平综合特派团是有效的，这可能有助于作出早日撤出维和人员的决定。我非常了解这是一个非常敏感的建议。我也完全了解安理会关于撤离或结束一个维和特派团的决定将取决于许多其他因素。但是，我坚持认为，了解到建设和平综合特派团将减少撤离战略的风险和突然性，就更容易作出这项决定。以我的看法，建设和平特派团基本上是在维和行动与正常的驻地协调员制度之间的一项临时安排。

如果把我们的授权同驻地协调员制度作比较，我们的巨大优势是我们仍然拥有政治授权，这使我们能够进行政治干预并促进预防冲突的措施。驻地协调员的情况就不同。我要指出，例如，如果我们没有政治授权，就不可能采取我们处理去年 3 月冲突的方法。在维和人员离开之后的情况下，拥有政治授权就能够采取行动。

如果能够这样做，这种做法对会员国将有相当大的财政裨益。在这方面，我要再次以塞拉利昂为例。在 2004 年维和特派团的高峰期，我们仍然有大约 20 000 名人员，其中 17 500 人为维和人员。当时的总费用远远超过 6 亿美元。4 年以后，我们新的建设和平综合特派团——当然，这些事的过渡期是缓慢的——只有 77 名工作人员，其中一半实际上是本国工作人员。2009 年的总费用减少至 1 500 万美元，不过是以前费用的 2.5%。

这意味着我们能够证明，如果安理会提早哪怕 6 个月作出决定——我并不是说这就是整个工作的核心——凭借发挥职能的建设和平综合特派团，我们可以确保为会员国节省的大量开支。我们基本上可以用 6 个月的行动费用，维持建设和平综合特派团 20 年之久。当然，我并不是在建议我们逗留 20 年。

塞拉利昂还有另一个同早日撤离有关的方面。我想，塞拉利昂可能是我们决定很快缩小编制的国家之一——当然这可能出于完全不同的原因。我认为，今天我在该国各地看到的情况，以及尽管自 1991 年以来我们就参与在塞拉利昂的活动但我们仍然在那里保有非常积极的形象，在很大程度上是因为不是绝对需要我们就没有让我们的士兵呆在那里。我们都知道，大批军队也会产生负面影响，在塞拉利昂基本上避免了这种负面影响。因此，我认为建设和平特派团还有一个额外的优势。它们的侵扰程度较低，不太显眼，因此更容易获得东道国人民的接受。

让我谈谈我认为更加重要的下一点。如果我们建立建设和平综合特派团，我们绝不能把它们看作不过是没有维和人员的较小的维和特派团。它们必须发展自己的特点。这恰恰就是我们设法在塞拉利昂做的事。我们只不过是一个例子，并且不一定是模式案例，但是我要在这方面提出几点看法。

要提出的第一个问题是，一旦所有士兵撤离之后，助理秘书长从哪里获得他的政治权力？突然间，大规模维和行动所具有的权威不复存在。在全国各地的众多士兵、直升飞机、汽车和大笔资源都到哪里去了？如何维持自己的影响力？

我得出了一些关于我们应当如何建立一个综合特派团的结论。我想在这里提到它的一些最重要的方面。

我们必须认识到，从维持和平向建设和平的过渡，是把重点从和平与安全转变为和平与发展。因此，这实际上是从安全向发展的转变。这并不是说我们的维和行动尚不包含建设和平行动，但是重点必须改变，并且这一重点的改变对于理解其他各点是极端重要的。

建设和平特派团只有以国家议程为基础才会取得成功。这就是为什么我始终反对建设和平委员会起草建设和平纲领。它必须是一个国家议程。我们不能从外面进来制定另一个议程。在塞拉利昂这一案例，就是政府的《改革议程》。我认为它将取得成功。我们所做的是在此基础上制定我们的战略，指出整个联合国系统能够如何支持它。这就是我们所称的《联合国共同愿景》。

建设和平需要把特派团的政治授权与各项发展授权充分结合起来。我不想就此说得太多，但是安理会知道，相当一段时间以来，在建设和平委员会的帮助下，我们商定将只有一项战略，这就是联合国的共同战略。并没有为政治特派团规定一个单独的战略，没有为发展机构等规定一个单独的战略。我们大家对此已达成一致。这是一个非常简短的战略，只有 7 页，人人都能可以看一下，18 个机构已经加入进来。

这是一件非常重要的事情。我们不再谈论谈判解决冲突；我们正在谈论建设国家。其中这总是有政治和发展层面，并且它们相互交织在一起，无法分开。

我们从一开始就设法把所有发展伙伴纳入建设和平工作。建设和平并不仅仅是联合国特派团的问题。为此原因，我们带头开展捐助者协调工作。为了方便会员国在实地的工作，我们向它们提供大量后勤和其他服务也是同样重要的。我们的实地办事处、直升飞机的使用、通信基础设施的使用、医疗诊所以及许多其他服务，将帮助所有其他国家在塞拉利昂的工作。因此，我们真正以会员国的名义，扮演了会员国组织的角色。

我要指出的另一点是，一个适当组建的建设和平综合特派团，实际上相对容易执行撤离战略。事实上，塞拉利昂的撤离战略就是《共同愿景》。《共同愿景》非常着眼于发展，因此，缓慢离开政治领域，向发展议程逐步过渡，将几乎是在不知不觉中进行的。因此，从建设和平特派团向正常的驻地协调员制度过渡要比存在大量军队并必须非常明显地进行转变时容易得多。

这里我要得出的结论是：当谈论到撤离战略时，也许更好的做法是总是谈论过渡战略。这是从维持和平向建设和平的过渡——如果你们想要分门别类——以及从建设和平向驻地协调员制度的过渡。这也许会使安理会的一些决定更容易作出。

主席（以法语发言）：我感谢冯德舒伦堡先生的发言。

根据安理会成员之间达成的谅解，我谨提醒所有发言者将其发言时间限制在五分钟以内，以便安理会能够迅速地开展其工作。请打算作长篇发言的代表团散发书面发言稿，在会议厅内则作简略发言。

我现在请安理会成员发言。

马克·莱尔·格兰特爵士（联合王国）（以英语发言）：主席先生，我感谢你召开今天这次重要辩论会。我还感谢秘书长、副秘书长和各位特别代表作了重要发言，与安理会分享他们的专门知识。

迄今一年多以来，我们一直在以更有系统的方式审视维持和平问题。我们在安理会取得了一些进展，但今天发言的各位明确指出了一个触及安理会在维持和平工作中作用的核心的问题，那就是，联合国在

实地的存在应当如何不断演变，以支持一个国家从冲突阶段经冲突后阶段迈向巩固和平阶段。我们今天听到这一问题如何成为联合国三个重要特派团的一项重大挑战——在塞拉利昂，一系列顺利的过渡已使我们得以从一个维持和平行动过渡到一个综合建设和平特派团；在利比里亚，缩编和过渡进程已经开始；在刚果民主共和国，即将举行的战略审查将为确定新的巩固和平方案提供一次重要机会。

我想提出一个战略观点和五条实际建议。

我要提的战略观点是，正如洛伊女士说明的那样，过渡并不是从一种活动——维持和平——直线发展到另一种活动——建设和平。建设和平是一开始就确定的目标，而维持和平行动虽然往往很重要，但仅是实现这一目标努力的一部分。因此，维持和平与建设和平必须成为一项单一、全面和综合计划的组成部分。而这项计划应当以政治解决为核心。所有三位特别代表都指出，这一计划应当把联合国所有行为体和广大国际社会的努力联合起来，而且应当加强国家能力。

所有行为体都必须理解总体目标以及它们在促进实现这一总体目标方面的作用。洛伊女士为确保我们在利比里亚依照联合国发展援助框架制定这样一项战略付出了辛勤努力。在刚果民主共和国，联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）的工作人员在第一个综合战略框架内制定了这样一项计划。在塞拉利昂，我们有冯德舒伦堡先生制定的共同愿景。若无这些总体战略，维持和平努力就可能缺乏协调，就有可能在支持某些优先事项方面重复努力，但却忽略其他优先事项。

我们认为，要使这一点在实际中起到作用，我们需要做到以下五点。第一，我们需要从一开始就明确理解我们要从维持和平行动中寻求达到哪些结果。总体目标应是帮助创造条件，使和平进程得以顺利推进。安理会需要更好地界定在每个情况中如何才算成功。正如多斯先生所言，有时我们过于注重紧急事项而忽视重要事项。我们必须确保安理会有足够的时间从战略层面讨论和监测联合国行动所力求达到的结果。

第二，我们需要确订一套由维和行动执行的明确而且主次分明的任务和一个衡量这些任务执行进展情况的方法。我认为，在这一点上，我们正在做得越来越好，包括采取确订基准的方式，但在制定灵活而有效评估成功的方法方面，我们仍有许多工作要做。

第三，我们需要明确哪些事情维和人员做得到、哪些做不到。正如秘书长在其报告中指出的那样，维和人员能做许多事情来支持建设和平，其中可包括提供最起码程度的可持续安全，或帮助恢复政府核心职能，但维和人员不可能完完全全地执行整个建设和平战略。

第四，安全理事会需要集中关注那些妨碍实现战略目标的严重因素。有时我们需要发出更强硬的政治信息；有时我们需要重组特派团，正如我们在刚果民主共和国所做的那样。我们花太多的时间谈论现在正在发生的事情，而没有花足够的时间讨论实现可持续和平需要哪些条件。

最后，我认为，我们需要更好地利用建设和平委员会。2005 年成立建设和平委员会时，我们希望该委员会帮助安理会管理维和行动取得成功后的缩编与过渡工作。建设和平委员会做了许多值得赞扬的工作。但与秘书长一样，我们希望能够更加注重确定安理会、维和人员和联合国系统其他实体需要采取哪些具体行动来实现这一战略目标。这仅仅是问题的一部分。我们需要更经常地听取来自军事、警察、发展和其他各方面专家的咨询意见。

我们应当庆贺联合国维持和平取得的许多成功。联合国维持和平体制很了不起，但我们往往对它要求过多，期望它做到只有国家当局才能做到的事情：带来安全与繁荣。我们应当为维和人员规定明确和可实现的目标，并且意识到，在他们完成工作后应该由其他人承担责任。这往往含有一定程度的风险，而我们必须以现实的态度对待这一风险。否则的话，我们就

可能不堪负荷，无法完成不可能完成的任务。而在我们看来，这正是联合国维持和平工作所面临的最大威胁。

主席(以法语发言)：我感谢联合王国代表言简意赅，为整个安全理事会树立了一个好榜样。

萨拉姆先生(黎巴嫩)(以法语发言)：我今天将以法语发言，以此树立另一个好榜样。

主席先生，我国代表团欢迎你主动召开这次重要的专题辩论会。我也感谢秘书长今天参加会议，并对助理秘书长、副秘书长和秘书长特别代表所作的重要贡献表示我们的深切赞赏。

我国代表团赞同摩洛哥代表将以不结盟运动名义而作的发言。

我国代表团一直密切关注安全理事会过去 15 个月来同时为促进维持和平及建设和平所作的努力。黎巴嫩坚信，正如各方经常指出的那样，为使联合国维和行动及其过渡和撤离战略取得成功，安全理事会、秘书处、部队派遣国和东道国必须彼此开展合作。

主席先生，正如你在你所提出的概念文件(S/2010/67)中指出的那样，维和特派团近年达到前所未有的水平，目前有逾 9.6 万名男女着装人员部署在 15 个特派团中，预算约为 78 亿美元。这些数字是前所未有的。因此，我们必须确保有足够的资源，因为目前的资源数量与维和特派团活动的复杂性不成比例。同样至关重要的是，维和行动的目标必须清楚界定；它们必须明确有助于解决冲突，并通过成功的撤离战略建立持久和平。

在中东，以色列占领巴勒斯坦、黎巴嫩和叙利亚领土，这是该区域冲突的核心问题。如果我们要全面解决该区域冲突并顺利缩编联合国驻该地区的特派团，我们就必须解决这一问题。

维和行动主要借助全面和包容各方的政治进程来帮助保护平民，实现可持续和平。成功过渡还取决于界定明确和可实现的任务以及提供足够的资金。在我国南部，联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)就是一个例子，它说明了明确的目标如何促成了黎巴嫩军队与特派团之间的密切合作与协调行动。

目前，维和行动任务的范围与复杂性与维和行动的现有能力不相称。因此，我们必须订立现实的目标，并确保特派团有足够的资金和适当的后勤支助，以促使过渡和撤离战略取得成功。黎巴嫩强调维持和平与建设和平之间的密切联系。事实上，复原活动与建设和平活动从维持和平的最早期阶段开始就至关重要。这些活动必须与所在国政府协调，通过发展方案，以及加强国家机构和法治的方式进行。在这方面，我们高度赞赏联黎部队发挥的作用，并且呼吁国际合作伙伴协助提高黎巴嫩武装部队能力。

我们还强调建设和平委员会发挥的咨询作用的重要性，因此，呼吁与委员会定期进行协调。事实上，在维持和平伊始即做好建设和平工作有助于确保稳定，特别是经济复苏领域的稳定，这又有助于加强安全，提高维和人员对他们进行的维和行动的信心。在这方面，冲突后国家主动制定建设和平需求的优先次序对于同国际社会展开建设性对话和实现有效的伙伴合作至关重要。建设和平委员会参与解决布隆迪和塞拉利昂问题为从维持和平向建设和平过渡提供了便利，其方法主要是通过支持由本国政府制定和执行的建设和平综合战略。

在几内亚比绍和中非共和国，建设和平委员会的介入已导致建立新一代的联合国综合办事处。黎巴嫩欢迎建设和平委员会进行审查活动。这种审查将为加强委员会在其作业国家内的作用提供独特机会。

最后，我们再次指出，维和特派团及其过渡和撤离战略的成功需要所有利益攸关方之间实行真正的伙伴合作。我们也提请安理会注意维持和平行动特别委员会在发展政治计划方面发挥的关键作用，以及大会第五委员会在提供适当资金方面的作用。

奥格武夫人(尼日利亚)(以英语发言)：主席先生，我首先要感谢你主动倡议组织这次专题辩论会。

为这次讨论提供的概念文件(S/2010/67)也非常宝贵，阐明了辩论的背景。我欢迎秘书长出席会议，并感谢他所作的有益发言。我也感谢各位副秘书长和特别代表对本次辩论所作的有用通报。

我的发言将集中谈谈六个关键问题。第一，任务规定。我认为，我们在制定任务规定时可以更加准确，以包括明确的过渡和撤离战略，其中应明确指出特派团的目标、任务规定和战略。安理会应明确坚持把撤离和过渡战略与规定目标的实现挂钩。任务规定应符合现实与可以实现，允许作出灵活解释，并且不能忽视促使我们采取维和行动的道德需要。为撤离而撤离将影响甚至破坏维持和平行动。我们既不希望重演卢旺达和斯雷布雷尼察的那种错误，也不希望再次生活在那种悲惨和痛苦的记忆中。

第二，规划必须全面，提供综合解决方针，使维和行动与建设和平和建立和平相配合。应该汲取建设和平委员会的经验教训，尤其是在即将开始的审查阶段，以便用以指导今后的规划工作。我们支持采取全面和综合的办法，分阶段地完成维和任务。我们认为，在特派团规划和部署问题上，应该与相关利益攸关方，特别是部队派遣国和警察派遣国进行更广泛的协商。

第三，我们认为，能力和资源必须适当而且可以预见。今天会上有人非常明确指出，维和行动的资源经常分配不当，造成不需要的地区资源过多，需要地区资源不足。我们自身的经验也证明这一点。利比里亚和刚果民主共和国就是这样的事例。

另一方面，加强国家能力是成功撤离战略的基础，但却没有得到足够和持续的支持。因此，安理会乃至会员国必须进一步重视建设和加强能力的工作，提供适当且可预见的资源，促进速效方案，最终实现经济、社会和环境综合可持续发展。

第四，协调问题不仅表现在安全部门改革方面，而且表现在联合国业务活动的所有阶段，特别是在国家一级。应加强联合国领导国际社会进行维和努力的能力。为此，安理会应加大促进各方与各利益攸关方之间的协调和形成合力的力度。

有效的协调能力将考验联合国“一体行动”的目标。更重要的是，联合国必须具体执行国家自主决定本国发展重点和需要的理念。我们必须根据它们确定的重点和需要安排支持顺序，促进国际行为者进行一致的行动。

第五，维和行动若要成功并为体面有序的撤离铺路，为和平进程提供持续的政治支持必不可少。各种冲突局势得到的政治支持不同，缺乏一致性，值得我们深刻反思。在这方面，一旦有明确迹象显示冲突迫在眉睫，应立即考虑采用其他机制，特别是预防性外交。作出反应的能力，特别是在区域和次区域作出反应的能力，应该加以建立，甚至得到加强。联合国、非洲联盟和西非国家经济共同体之间的合作不断加强，可为行动模式和框架的设定提供有益的经验。

第六，所有这一切均有赖于我们执行可衡量的业绩基准、报告制度和结果评估进程。为了让安理会成员乃至国际社会更好地了解撤离和过渡目标，必须强制规定向安全理事会提交报告和审查结果。我们告诫不应不顾维和行动规定的目标是否已经基本实现而突然撤离和过渡的战略。安理会还应抵制只因任务规定需要撤离时间、或因其他外在因素而撤离的诱惑。联合国应争取尽早介入，如有需要则长期驻留以便为绝望者带来希望，帮助无数无助、痛苦和流离失所的冲突受害者。

迈尔-哈廷先生(奥地利)(*以英语发言*)：主席先生，我们欢迎你主动倡议组织今天这次辩论会，讨论过渡和撤离战略。我们感谢秘书长、各位副秘书长和特别代表今天出席会议，对本次讨论作出重要和发人深思的发言。我们相信，这次会议也将提供重要机会，使部队派遣国和警察派遣国能与安理会成员和秘书处分享切身经验。

奥地利赞同欧洲联盟代表将在本次会议晚些时候的发言，但让我补充下面几点。

安理会面前的主席声明草案正确地强调，成功的联合国维和行动的整体目标应该是为实地的持久和平创造条件，最终让特派团能够重组和撤离。要让维持和平能够成功地过渡为持续的建设和平或其他形式的联合国存在，国家当局必须同各国际利益攸关方密切合作，以统筹的方式为提供安全、基本服务、法治和长期发展建立有效的国家能力。冯德舒伦堡先生强调了国家贡献的关键作用。建设和平和维持和平的努力需要从初期就在共同和综合的战略基础上同时展开。

这一作法还应指导今后联合国特派团任务规定的制定。明确、可靠和可实现的任务规定必须面向一种预期的成果，或正如多斯先生所说的，至少是面向可供选择的成果。我们还需要明确的基准和清楚地确定任务的轻重缓急。我必须指出，我同意秘书长特别代表洛伊女士就安理会提出的特派团应根据自己的能力完成保护任务的这一呼吁提出的批评。安理会必须确保——至少我们这样认为——从一开始任务规定与全面完成任务所需要的资源相匹配。

但是，为了避免过早结束行动，基准和目标必须面向实地，并为所有当事方接受。此外，必须定期审查这些监测手段，并使之符合地面的需要。

在维和行动越来越多和越来越复杂的情况下，同区域和次区域组织以及其他国际行为者的合作，特别是在过渡背景下的合作将变得越来越重要。安理会已经讨论过这一问题。但仅就今天讨论的一个事例为例，欧洲联盟几年来一直积极地支持在刚果民主共和国政府发起的安保部门改革的框架内进行的过渡进程。

区域和次区域组织的积极参与，对于确保联合国的维持和平和建设和平活动而言常常是至关重要的。因此，需要确保这些组织、各会员国和金融机构以及联合国地面存在所实行的各项建设和平计划和方案的协调统一。

根据安全理事会第 1894(2009)号决议，在维持和平行动的整个存在周期，包括在过渡阶段，都必须适当顾及保护平民。这是我们今天在这里进行的讨论的一个重要角度。一个国家保护其平民人口的能力和意愿，是实现持久和平的前提条件，因此，也是维和行动撤离的一个前提条件。

创造有利的保护环境超出了保护平民免遭人身暴力的范畴，还必须在安保部门改革、解除武装、复员和重返社会、法治、过渡司法、人权和加强当地社会的能力等领域结合开展各项活动。尽早协调这些活动以及所有有关行为者采取共同的战略，对于取得成功来说至关紧要。我还要强调指出，必须根据第 1325(2000)号决议确保妇女全面参与所有进程。例如，利比里亚显然是这方面的一个范例。

我们欢迎主席声明草案将维持和平、建设和平和可持续发展明确联系起来，冯德舒伦堡先生在一个范例，即塞拉利昂这一实实在在的范例中雄辩地指出了这种相互联系。当前建设和平委员会的审查进程也应顾及这种相互联系。经济的尽快恢复和实现和平红利，对于社会投资和平与稳定而言是非常重要的激励。在这方面，我还要指出，维持和平特派团能够在其所部署的地区为社会经济发展作出重大的贡献，这不仅是就当地采购而言。我要指出，我国代表团非常支持马尔科拉副秘书长在这方面所做的工作。

过去几年已结束几个维和特派团，由其他形式的联合国参与所取代，很多情况下是由建设和平综合办事处取代。我们同意，现在是从这些事例中吸取经验教训的时候了。因此，我们欢迎安全理事会维和行动工作组关于今后几个月处理以往和当前特派团在成功落实过渡战略的重要经验教训的决定。我们认为，工作组同部队和警察派遣国之间的持续对话将有助于这一工作。

鲁宫达先生(乌干达)(以英语发言)：主席先生，我感谢你组织本次重要的辩论会。我感谢秘书长、主管维和行动事务副秘书长和主管外地支助事务副秘

书长所作的有益发言，并感谢秘书长特别代表向我们介绍他们的实地经验和建议。

本次关于过渡和撤离战略的辩论来得十分及时。我们已经全面地审议了如何让维持和平更加有效的问题，包括通过加强同区域组织和部队及警察派遣国的战略伙伴关系。联合国和整个国际社会一直在努力通过和平手段解决冲突。但是，这些努力正面临诸如恐怖主义、海盗行为、贩毒和有组织犯罪等对于全球和平与安全的新威胁的考验。非国家行为者愈演愈烈的活动以及包括妇女和儿童在内的无辜平民遭受的严重人道主义后果，进一步加剧了这种情势。

维持和平是联合国和区域及次区域组织在维持国际和平与安全方面可以借助的至关紧要和不可或缺的工具。因此，必须确保在具备内在的过渡和撤离战略的情况下，有效地开展维和行动。它们的主要和关键性目标应该是为实地的可持续和平创造条件，从而使联合国维和特派团的重组或撤离能够在最少或者没有冲突重新发生风险的情况下得以完成。

我们确信，任何过渡和撤离战略要取得成功，都必须以以下五个基本考虑为基础：

第一，必须认真规划，以透彻了解冲突起因以及如何利用现有的当地或内部结构寻求解决办法。

第二，应制定清晰和有的放矢的维和任务规定，由安全理事会定期进行审查，并根据实地局势的动态作必要调整。

第三，应由国家当局制定和主导具有重要活动时间表和基准的方案，这些活动包括：和解、稳定和巩固和平。这一方案的重点应该是支持建设国家机构能力等重点领域，包括安保部门改革。

第四，应在维和行动的最初阶段就规划和实施一些建设和平的活动。必须通过提供保健、教育、住房以及改善受冲突影响人民的生活水准，确保这些人能够获得切实的和平红利。为此，需要为改善民众福利的方案和活动划拨更多资源。

第五，我们重申联合国系统有必要加强维持和平、实现和平、建设和平和发展活动的协调一致性。我们认为，现在是联合国系统和广大国际社会投入更多资源开展建设和平活动的时候了。建设和平基金是为建设和平委员会议程所列国家和其他有需要的国家灵活供资的一个重要手段。但该基金的全部资金却只有 3.5 亿美元，而一些维和特派团的预算每年都高达 5 亿美元，甚至 10 亿美元。

最后，乌干达重申，必须进一步加强联合国同各区域和次区域组织的伙伴关系。为使它们能够最大程度地对预防冲突、调解冲突、解决冲突、维持和平和建设和平作出贡献，这一点至关紧要。

迪卡洛女士(美利坚合众国)(*以英语发言*)：主席先生，我首先感谢你组织本次重要的辩论会。我还要感谢秘书长以及勒罗伊和马尔科拉两位副秘书长提出了宝贵见解，感谢多斯先生、洛伊女士和冯德舒伦堡先生提供了来自实地的、十分独特的见解。

过去一年来，安理会对如何加强联合国维持和平的问题给予了高度关注。今天这次关于过渡和撤离战略的辩论会将加强这一努力。

安理会在多次辩论会中指出，随着维和行动数目增加、复杂性加大，联合国维持和平面临严重的压力。我们还注意到，在装备精良、训练有素的部队和警察数目很有限的情况下，我们却对它们提出了多方面的要求。在延长维持和平任务或者设立新行动之前，特别是在实地情况不适合成功开展维持和平行动的时候，我们必须铭记这些因素。

但我们不能忘记安全理事会设立维持和平行动的初衷。联合国维持和平行动拯救了生命，带来了切实的成果。今天，很多国家因过去和当前的联合国维和努力而变得远比过去稳定。塞拉利昂和布隆迪正在巩固来之不易的和平；利比里亚正在走一条很有希望的道路。但我们必须坚持既定路线。

但是，我们也看到，如果我们过快终止一个特派团便可能发生何种情况，比如在东帝汶。我们必须抵

制诱惑，不要过早撤出维和人员或者根据武断规定的时限和对进展情况的错误解读而对特派团进行缩编或结束特派团。如果维和人员在尚未为可持续和平打下基础的情况下就匆忙撤离，那么来之不易的进展就会迅速化为乌有。

安全理事会在 2009 年 8 月的主席声明(S/PRST/2009/24)中再次承诺加强联合国维持和平的总体业绩和解决当今维和行动所面临的各种挑战。那项主席声明以及今天摆在我们面前的声明草案中所列举的措施，为我们提供了加强维和工作以帮助各国迅速向持久和平过渡的工具。今天，我想就这些措施作些评论。

第一，正如其他发言者指出的那样，我们必须从一开始就为维和行动制定可靠和可实现的任务授权。任务授权和执行手段必须更好地相互匹配，我们必须对我们能够取得什么样的结果采取现实的态度。我们正在通过使用基准来改善我们衡量进展情况的能力，这些基准适合每一冲突情况，而且定期地予以审查，以确保其可行性。但我们可以做得更好。

第二，必须协同努力，为维和行动所在国境内陷入颓势的和平进程注入新的活力。在开展维和行动的同时必须积极促成和平；维持和平不能取代这些努力。有时候可能需要借助国际力量来重振停滞不前的谈判，我们不妨考虑像东帝汶核心小组那样的非正式机制是否有一些做法可供借鉴，将其有益地运用于其他情况。

第三，我们需要帮助扩大有能力、有意愿的军事和警察部队的来源。因此，旨在培训和装备可能的派遣国的双边方案至关重要。部队和警察派遣国、安理会以及秘书处之间加强沟通起了有益的作用，但我们如果要就未来任务授权和最终缩编问题作出知情的决定，就应该做得更好。

最后，我们必须做更多努力，加强东道国政府的安全部门和法治机构。联合国安全部门改革小组作为这方面技术支持的一个联络中心，可以发挥有益的作用。其他相关的建设和平活动也应成为一切新任务授权的一项重要内容。此外还需要尽早同建设和平委员会建立并加强合作。

正如罗伊女士指出的那样，“一刀切”做法是行不通的，我们的建设和平战略也应与我们的整个维持和平战略一样，顺应有关国家的需要。在我们考虑修改一些特派团的任务授权或缩小其规模时，我们必须加强其他的方面，正如我们刚刚在海地所做的那样。几个月前，我们本希望联合国海地稳定特派团(联海稳定团)很快能够顺利开始缩编。相反，联海稳定团现在和以往一样重要，成了数百万亟须帮助的海地人的重要生命线。

我要强调美国对联合国维和行动的持续支持，并表示我们感谢联合国维和人员在世界各地所做的贡献。

丘尔金先生(俄罗斯联邦)(以俄语发言)：我们感谢法国代表团组织了今天关于联合国维和行动这一适时主题的会议。我们欢迎秘书长、副秘书长和三个重要联合国特派团负责人与会。我们仔细聆听了他们的评估意见。

俄罗斯高度重视联合国维持和平在维持国际和平与安全方面的作用，并力求加强自身在维持和平行动方面的能力。联合国维持和平行动比以往任何时候都更有必要，而对于维和人员的需求很可能只会进一步增多。

随着维和任务授权的日益复杂化，联合国维和行动目前正在经历量和质两方面的变化。很多维和团被赋予非常广泛的多种责任，例如帮助推动政治解决冲突，监测和平协定遵守情况以及确定加强国家能力的任务。除了在冲突区稳定军事和政治局势外，维和人员还为安全部门改革、解除武装、复员和重返社会、建立持久管理机构以及完成建设国家等其他复杂任务提供支持。

我们面对的挑战是如何进一步加强联合国维持和平工作。为对付这一挑战，我们需要作出集体努力，

安全理事会、大会和秘书处之间需要开展富有成效的合作。一个主要的行动方针应该是提高联合国维和行动的效力。应该严格按照《联合国宪章》开展维和行动，同时始终如一地尊重安全理事会维护国际和平与安全的首要责任。这是成功开展维和行动的政治保障。

财政、后勤和技术资源的缺乏意味着我们必须提高维和行动管理的质量，最佳利用这方面的现有潜力。一个相关的问题是，为了巩固在稳定方面取得的成就，必须确保有效地从维持和平职能过渡到建设和平职能。

必须明确划分维持和平活动与建设和平活动，任务授权中应对此作出清晰的界定。联合国维和人员应只担负初期的恢复责任，而对于建设和平进程和纯属社会经济性质的干预而言，我们应更积极地让联合国专门机构、区域和次区域组织以及捐助界参与其中。

我们在制定和采取建设和平决定时，需要考虑到各方利益、尊重国家主权、鼓励国家对执行有关方案负责。必须只有在征得有关国家政府同意并与其协调的情况下，才能执行此类方案。

确保安理会维和决定具有所需的军事专业水平的问题应当给予特别关注。我们认为，和相关倡议一起审议俄罗斯提出的关于在安理会 15 个成员全力辅助以及主要部队派遣国灵活参与的前提下重振军事参谋团工作的提议仍然具有实际意义。军参团对于开展维和行动的国家局势的评估、对维和工作操作问题的建议及其参与和配合秘书处开展行动并确定特遣队战备状态和维和行动基础设施，将为安理会提供可靠、及时的信息，并提高联合国维和行动的军事专业水平。

当代维和工作所涉的挑战需要联合国与区域组织开展有效互动。经验表明，更加积极地发挥区域组织和次区域组织的潜力是有道理的，只要它们根据《联合国宪章》的宗旨和原则采取行动，而且它们与本组织特别是安全理事会的关系受到《宪章》第八条的规范。

由于集体安全条约组织建立了维和能力，在维和领域与联合国开展合作的良机正在出现。大会在俄罗斯等集体安全条约组织成员倡议下，即将就联合国与集体安全条约组织合作问题通过一项决议。这将在这方面给予进一步的推动。

制定在安全理事会一旦完成任务后就立即对维和行动缩编的战略具有特别重要的意义。我们认为，讨论撤离的行动以及从维和行动过渡到联合国其它类型的存在将有助于我们应对这项挑战。

我们希望了解我们的伙伴就“联合国维和行动：过渡和撤离战略”这一主题提出的概念文件(S/2010/67)的内容。我们认为其包含的各种设想和构想可以成为旨在取得具体成果的进一步讨论的合理基础。当然，规划此类战略的主要标准必须是确保维和人员为推动政治解决进程创造有利条件。

我们感谢法国代表团草拟今天将要通过的主席声明草案。我们也赞赏各位同事在讨论声明草案时表现出灵活和建设性的态度。这是一项具有实质内容的有益文件。

维奥蒂夫人(巴西)(*以法语发言*)：我要学习黎巴嫩代表的榜样以法语发言。

主席先生，我感谢你组织本次辩论会。我还感谢秘书长的发言。我们非常赞赏勒罗伊先生和马尔科拉女士的通报，以及多斯先生、洛伊女士和冯德舒伦堡先生的宝贵发言。

我们在讨论维和行动的过渡和撤离战略时，绝不能无视此类行动的根本目的。其最终目标是促进巩固可持续和平。因此，过渡和撤离战略始终是实现目的的手段，其本身永远都不是目的。这种区别不是学术性的，而是政治性的。这意味着此类战略应当因应当地的政治态势。

从维持和平过渡到建设和平应当是整个联合国系统的工作。维和的撤离和过渡战略必须以协调一致方式与联合国在当地的更广泛存在进行协调。这要求从维和行动的最早期就进行全系统协调。因此，我们需要在三个主要方面做工作，即加强安理会对和平进程的政治支持；改进联合国因应这些局势的结构；获取必要的人力和财力资源。

最起码的政治稳定是执行撤离战略的必要条件。我们必须继续收集经验教训，改进我们在能力和机构建设、加强国家提供基本服务的能力、保护平民、重振经济和创造就业等方面的工作。必须以建设性方式促使当地行为者参与和平、和解和重建进程。至关重要的维和任务是要帮助它们走上这条道路并沿着这条道路走下去。

在安理会制定任务并就实地情况作出反应的时候，重建和平应当是其一项优先工作。为此，安全理事会应当加强监测和平进程的能力。确立一些特派团的基准是一种具有积极意义的创新做法。我要感谢多斯先生让我们在这方面的讨论豁然开朗。

从维和过渡到其它工作是一项系统性的工作，它要求安理会与其它有关各方合作。大会特别是第五委员会和维持和平行动特别委员会（34 国委员会)是这方面的关键利益攸关方。安理会应当利用这些机构的成员组成的广泛性和专业水平，使维和工作更加有效、透明。

安全理事会的决定与本组织发展机构的工作之间的关系需要我们给予更多关注。维持和平和建设和平不应被视为联合国在某个国家存在的先后阶段。只要有可能，与发展有关的实体就应当从冲突后阶段开始就在当地积极开展工作，以便维和人员一旦离开，能够具备坚实的维护和平的社会经济条件。

建设和平委员会是另一个具有潜在重要性的行为者。34 国委员会的最新报告(A/63/19)认可了委员会关于维和行动对建设和平方面的工作的建议的价值。应当进一步明确委员会相对于安全理事会的作用和责任。委员会的审查工作是加强其提供此类建议的能力的一个机会。

秘书处也必须要拥有必要的结构和专业知识，使其能够妥善处理维和工作涉及的建设和平方面的问题。在这方面，建设和平工作涉及的社会经济方面的问题必须受到更大重视。

最近在维和工作本身的人力和物力资源方面出现了积极的事态发展。然而，在获取资源帮助执行可持续的过渡和撤离战略方面取得的进展很小。众所周知的破坏国际援助效用的问题是在对冲突后国家提供官方发展援助时必须克服的老问题。捐助者、国际金融机构和联合国本身都必须更积极努力，以可预测、灵活和前后一致的方式释出大量资金——从整个工作的开始并贯穿整个工作。协调和方案一致性都会有助于减少重复和弥补现有缺口，从而加强投入的资金的效用。

我们还必须加强维和行动与联合国国家工作队在实地的联络能力，以及在日常行动中将建设和平方面的问题纳入其工作主流的能力，特别是在执行过渡和撤离战略的情况下。秘书长特别代表和驻地协调员在这方面可发挥重要作用。

最后，我们应当把过渡视为在帮助各国实现可持续和平和包括各方的社会经济发展之路上的一个步骤。通过这样做，我们将加强国际和平与安全。

主席(*以法语发言*)：我想，安理会全体成员都会同意，巴西代表的发言非常清楚，这也是黎巴嫩发言代表的特点，而且我相信，加蓬代表的发言也肯定如此。

巴尔巴利奇先生(波斯尼亚和黑塞哥维那)(*以英语发言*)：波斯尼亚和黑塞哥维那感谢法国在安全理事会的议程上安排了这个重要的辩论会。我们要感谢潘基文秘书长、阿兰·勒罗伊副秘书长和苏珊娜·马尔科拉副秘书长。我们也要感谢秘书长特别代表埃伦·玛格丽特·洛伊女士、艾伦·多斯先生以及米夏埃尔·冯德舒伦堡先生所作的清楚的通报。

波斯尼亚和黑塞哥维那希望表示赞同欧洲联盟常驻联合国代表团代理团长佩德罗·塞拉诺先生将要作的发言。

最后，我们要再次感谢联合国特派团工作人员兢兢业业地工作，而且每天都致力于推动和平与安全。

作为一个警察派遣国和部队派遣国，此外也是一个对联合国的维和努力和建设和平努力有重要经验的国家，波斯尼亚和黑塞哥维那特别清楚此次辩论会的重要性。请允许我简单谈几点。

从最初的和平协定到实现可持续和平任重道远。走到这条道路上的终点需要明确适当的任务规定、战略规划和协调落实，还需要东道国的承诺。只有这样才能成功过渡到建设和平。

这一进程始于设计任务规定。为了实现成功的过渡，任务规定必须做到清晰、适当，并且足以满足即期需要和长期需要。设计任务规定的一个关键部分是界定预期成果，正如主席声明草案所说的那样，这一成果必须体现创造有利于可持续和平的条件的需要。适当和充分的任务规定使联合国特派团能够充分利用狭窄的机会之窗，在刚刚结束冲突之后的环境中实现迅速改变。

此外，任务规定的延期不应是自动的，而是应当因应一个国家国内环境的变化，并且以此为基础。这表明，联合国要持续重视认知能力，也就是整理、研究和解释所有必要数据，以评估特派团影响的能力。正如主席声明草案提到的那样，秘书处至少在延长任务规定之前一个月，提供清楚和准确的建议将使安全理事会从中受益。

与此同时，波斯尼亚和黑塞哥维那高度重视确定联合国建设和平特派团的撤离战略。一项明确的撤离战略必须以彻底评估实地局势和准确分析建设和平进程是否达到持久和不可逆转的阶段为基础。我们不应让不准确的评估占据主导，导致过早结束特派团。

从一开始就必须为任务规定配备充足的资源。得到广泛承认，而且我们的自身经验也突出表明的一点是，早期投资是有效的投资。因此，波斯尼亚和黑塞哥维那赞同此前 2009 年 8 月 5 日主席声明(S/PRST/2009/24)和秘书长 2001 年 4 月 20 日的报告(S/2001/394)中有关资源和可实现目标的表述。

波斯尼亚和黑塞哥维那强调，重要的是要尽可能把综合性战略规划和基准包括进来。明确和精心制定的基准可以帮助改进安全理事会对特派团实现可持续和平方面的进展进行战略监督。此种基准的意义与联合国的认知能力成正比。我们赞同进一步发展联合国组织刚果民主共和国特派团的现有基准，并且为联合国利比里亚特派团制定一项战略性综合计划。

为了实现成功的过渡，不同行为者之间的协调以及复杂的综合特派团之间的一致性至关重要。与大家一样，波斯尼亚和黑塞哥维那认为，欧洲联盟、非洲联盟等区域组织在过渡进程中能够发挥建设性作用。大多数维持和平和建设和平环境都将涉及广泛的利益攸关方。利用它们的最大能力对建设和平特派团的成功至关重要。在波斯尼亚和黑塞哥维那行之有效的建设和平举措的特点是多个行为者之间，以及最重要的是，民事努力和军事努力之间形成合力。

波斯尼亚和黑塞哥维那认为，利益攸关方之间对话的质量能够得到进一步提高。安全理事会及其维持和平行动全体工作组、维持和平行动特别委员会、大会第五委员会、建设和平委员会以及警察派遣国和部队派遣国在规划和执行联合国任务方面都至关重要。特别是，安全理事会可以更多地依靠建设和平委员会的建议。

最后，自在维持和平的冷战后时期之初部署联合国保护部队以来，整整过去了 18 年。从这个灾难性的开始以来，联合国显著加强了其维和工作的有效性。联合国已进入一个新的建设和平行动的阶段，在实现目标方面取得了更多成功，例如在萨尔瓦多实现了持久和平。

应对在全球部署联合国特派团达到前所未有的程度这个挑战，需要进一步改善工作，特别是在设计

任务规定、战略规划、认知能力以及一致性方面。这项任务仍将需要东道国和会员国都展现政治意愿，这是成功的过渡和撤离战略不可或缺的先决条件。波斯尼亚和黑塞哥维那随时准备分享其经验，并且期待为冲突后建设和平进程作出全面贡献。

伊索兹-恩贡代特先生(加蓬)(*以法语发言*)：主席先生，我要与先前的发言者一起感谢你召开此次关于维持和平行动的内容丰富的辩论会。尽管维和行动的作用至关重要——这体现在维和行动数量大量增加上——但由于它们在实现其目标方面面临困难，而且联合国能力有限，今天这种作用越来越多地受到质疑。

我们都同意，举行此次辩论会，讨论寻求以务实办法从维和行动过渡到建设和平的主要目的是，使联合国能够深入考虑如何使维和行动更加有效、缩短时间，而且在结束日期方面更加具有可预见性。通过这样做，正如秘书长正确指出的那样，本组织应当能够有效减少其在安全领域的存在，并且在就建设和平而言更加关键的其它领域增加存在。

实际上，保证维和行动成功的并非其时间长短。事实上，许多耗时漫长的维和行动并没有取得重大成功。主管维持和平行动副秘书长阿兰·勒罗伊先生强调了这种失败，或者说是矛盾情况的原因。为从危机中有效撤离制定良好的任务规定从一开始就需要更有建设性的政治决心，当然也需要更加有前瞻性的办法，以便为一个国家摆脱危机奠定基础。

显然，良好的撤离战略的关键在于维和行动的任务规定。因此，正如《卜拉希米报告》(见S/2000/809)所建议的那样，似乎必须以客观方式重新审视任务规定，以便对任务规定的设计和结构需要什么改变有清楚认识。

确实，近几年来，联合国显著改善了维和行动的设计、开展和执行工作。同样，这些进展从根本上导致联合国考虑清楚界定明确、可信、可以实现并且能够保障维和行动成功的任务规定的需要。

重新思考维持和平的任务规定涉及重新研议维持和平任务的执行原理和进程。正如许多发言者强调的那样，妥善的任务规定必须考虑到冲突的根源。此外，任务的执行应基于对不同的执行阶段和顺序作出妥善的规划，并确定在适当时刻撤离的标准。显然，任务的执行应当划分为符合现实的各个阶段，同时要制定预期达到的结果、可计量的基准以及明确标定的优先事项，以免使联合国陷于维谷和浪费可以在其他部门发挥更大作用的资源。

任务规定也应当包含同邻国进行合作的机制，防止破坏稳定的力量可能发动骚扰。我们决不要忘记，我们面对的危机往往会产生区域性的影响，因此当然只有采用考虑到区域层面的方法才能处理。我认为，在起草任务规定的这个关键阶段应当首先派遣多部门和多学科调查小组到当地实际了解执行任务的最理想条件。为确定维和特派团的撤离战略而有系统地建立一个技术评估团也同样有用。

要结束一个维持和平任务，一方面越来越需要建立令人满意的安全条件，另一方面也要恢复一个国家发挥起码的职能，即恢复国家的基本治理，例如司法机构、警察部队、监狱服务、民政管理和公共服务。选举时常被认为是冲突后过渡时期的结束。但是，只有在满足了前面的条件之后，选举才能导致联合国机构的撤离。因此，我们必须确保国家的稳定不可逆转，而且政府的工作也已恢复。

我们也必须确保，已经以各方满意的方式真诚地实施和执行了有关各方达成的和平协定，并且冲突的直接原因也已得到解决。显然，逐步裁减和缩编维和行动并过渡到巩固和建设和平阶段在很大程度上取决于对是否已经达成了任务中规定的各项目标的评估。

我们认为，为了更好地将特派团任务中的这些不同阶段列入考虑，维和任务编制应设有文职单位，它可在当地政府的合作下，评估特派团就预定的目标取得的进展，并提出向建设和平过渡的建议。在过渡时期，安保和防卫力量应当加快建立，以确保

国家部队能够承担责任，接管维持和平行动建立的机制。

我们认为，为使维和行动取得成功，还需要在联合国内部为加强维和伙伴关系作出更多协调努力。秘书处、安全理事会成员、大会、部队派遣国、捐助国和联合国系统内外的其他合作伙伴都需要在这方面发挥关键作用。同样，联合国应当努力加强处于危机局势的政府同国际行为者之间的伙伴合作关系。

我们认为，这些是在建设和平阶段之前，为维和行动制定有效过渡和撤离战略的必要要素。最后，我们支持法国提出的主席声明草案。

高须先生（日本）（以英语发言）：首先，我深切赞赏秘书长、两位副秘书长和三个非常重要的特派团的团长所作的翔实通报和经验总结。

我也赞扬法国提出的非常重要的倡议。联合国派遣维持和平行动的目的是为了监督停火和协助各国恢复安全与稳定的努力。因此，我们的主要关注重点应当是维持和平行动如何能够有效完成安全理事会制定的目标，而不是讨论如何更早地撤离。这对实现过渡具有更大的效用。

维持和平行动是安全理事会维护和平与安全的最宝贵和不可或缺的工具之一。我要强调应该从冲突结束到社会和经济稳定的全过程的更广大范围内考虑维和特派团能够发挥的作用。

在开展一个新特派团的过程中，安全理事会在拟定任务规定时需要自我克制。安理会必须从一开始就规定明确、具体和可达成的目标，这有助于规划一个平稳的过渡。例如，对保护平民等复杂的任务需要加以更加明确的规定，以便在特派团的规划中制定可以执行的具体任务。在一系列任务规定中也应当有明确的优先顺序。我们也需要一套衡量进度的基准并考虑到实地局势的变化及时作出调整。这样作法有助于提高维和行动的效力，从而实现平稳的过渡。

许多维和行动面临的主要挑战就是东道国无力提供基本安全和处理冲突后局势中的紧迫问题。为了应对这项挑战，必须促进东道国的机构建立及其国民的培训。

安全局势的不稳定和缺乏生产性经济活动是过渡的两大障碍。过渡——亦即完成维和行动的主要任务以确保稳定的安全局势——取决于安全部门的改革和实现法治取得的进展。

在冲突结束后缺乏和平红利以及缺乏社会和经济稳定对过渡造成了同样严峻的挑战。确保提供每个家庭各项基本服务，包括供电，并协助受冲突影响的人民重返社会以及推动孤立的社区达成和解共存，是实现持久和平的先决条件。使前战斗人员恢复正常平民生活以及为年轻人创造就业机会对于停止冲突与贫困的恶性循环尤其重要。因此，我们需要为过渡制定一个全面和综合的建设和平战略。

维和行动可望维护东道国的和平与安全，为建设和平活动创造条件。在考虑过渡时，维和行动同建设和平活动之间有三种关系。在第一种关系中，维和行动本身就包含了建设和平活动的一些要素，例如在东帝汶的维和行动。第二种是维和行动不包括进行建设和平活动的任务，而由其他联合国实体在东道国进行建设和平活动。第三种是在维和特派团在完成任务之后开展建设和平活动。这种维和行动适用于建设和平委员会（建和委）负责的国家，例如布隆迪和塞拉利昂。

我们应当对这些不同种类的维和行动关系更加敏感。我们应当考虑在今后某个维和行动中可以进行何种建设和平行动，并且在另一个组织负责建设和平活动时，维和行动如何能够支持建设和平活动。我们认为，这些考虑有助于提高过渡战略的效力。

迄今为止，建和委负责大多数第三类特派团。我们应当牢记，整个建设和平工作是涉及在各种冲突后或脆弱局势中进行大规模活动的一个广泛概念，因此，指望建和委能够负责并参与世界上所有建设和平的需求是完全不现实的想法。然而，我们可以考虑建设和平委员会在第一种情况中以及在维持和平与建

设和平同时进行的第二种情况中向安全理事会提供关于建设和平的咨询意见的可能性。与此同时，我们大家必须非常清楚建设和平委员会在这些情况中能够提供何种咨询意见和增加值。

在早期阶段拟定建设和平战略目标的重要性怎么强调都不为过。利用停火之后随即出现的黄金时刻的机会经常被错过，而且永远不再回来。我们需要促进开展活动，争取按照带有明确时间表的路线图实现战略目标，并确定负责每一项目标的利益攸关方。因此，采取统筹与协调的方法是成功的关键。

例如，成功进行安全部门改革与确立法治对于稳定与过渡至关重要。安全部门改革不能仅靠加强国家警察的体制能力或将军事人员缩编、解除武装和复员来完成。还必须同时向安全人员提供支持，使前战斗人员重返社会，并为年轻人创造经济机会。

建设和平活动需要比维持和平行动更多样的专门知识与民事专家。它们与有着各种执行程序和资金来源的各种方案联系在一起。联合国未必是实地最有力的行为者。因此，至关重要的是按照一项综合计划来加强协调机制，并确保当然包括安全理事会、建设和平委员会、东道国、捐助国、部队和警察派遣国、国际金融机构和私营部门在内的所有利益攸关方之间进行积极互动。

由日本担任主席的维持和平行动工作组已经同意讨论两个问题：第一，能力、资源和训练方面存在的严重差距；第二，从已完成任务的特派团与目前的特派团那里吸取的关于成功执行过渡战略的经验教训。最后，我要重申，日本对制定有效过渡战略怀有非常浓厚的兴趣。

阿帕坎先生（土耳其）（*以英语发言*）：主席先生，我首先要感谢你组织这次辩论会。我还要感谢秘书长及其副秘书长和特别代表的发人深思的通报。

迄今表达的看法反映出安理会在与伙伴协商的情况下改进其满足联合国维持和平需要的共同意愿与决心。土耳其当然致力于促进这一努力。随着时间的推移，我们已经积累大量有关我们如何能够进一步加强联合国维持和平效力的经验教训。现在是时候了，我们应当分析这些经验教训，并制定一项将帮助我们为冲突局势勾画可行和平路线图的明确战略。

我想说的许多话我前面的发言者特别是通报者已经说了，所以我就不重复了。此外，我们今天将通过的主席声明草案也包含了所有正确内容，这使我发言可以简明扼要。

我要进一步强调的唯一一点是，必须制定一项将缔造和平、维持和平与建设和平的工具纳入一个单一框架的综合政治战略。无疑，只有所有伙伴愿意支持，这样一项战略才会获得成功。因此，这样一项战略必须反映所有利益攸关方的共同远景，并处理一个和平特派团经历的所有阶段：进入阶段和——也许更重要的是——冲突后复原阶段，当然包括过渡和撤离。

正如勒罗伊副秘书长所言，可以将维持和平视为一所医院的急诊室，病人在苏醒过来之后应继续待在那里接受治疗。但毫无疑问，过渡和撤离战略应当是这一总体战略的一部分。除非我们一开始就确定我们希望最终取得什么结果，否则我们就既不能妥善确定特派团在任务规定和任务主次方面的目标，也不能回答我们将如何实现这一目标的问题。

在制定一项综合战略时，我们应当首先商定我们希望通过维和特派团实现的最终目标状态，以及维和特派团在使和平持久下去的更大框架内的作用和位置。只有在这个时候，并在与部队和警察派遣国协商的情况下，我们才能制定为我们的部队提供妥善政治指导的明确和可信的任务。在这一重要进程中，区域组织的意见也应予以极大关注。安全理事会与非洲联盟的合作是这种关系的典范。

我们还应当就什么样才算获得成功达成共识。事实上，我们长期面临的问题之一是，安理会如何能够评估一个政治和安全局势已经稳定到足以有理由进行实质性的过渡。为此，我们可以更好地利益基准来

衡量在完成任务方面取得的进展，并将这些基准作为审查任务规定的工具。

然而，我们还应注意避免建立完全由安理会推动的基准，因为这样做可能导致地方缺乏自主权。这一点在确定优先事项时也很重要，因为优先事项应当反映一个国家的独特条件和需要。本着这一心态，我们期待着在未来数月审查联合国组织刚果民主共和国特派团的任务规定。事实上，鉴于该国局势的演变，这对安理会来说将是一项重大挑战。这一次，我们一定要做好。

最后，我再次重申，对冲突局势采取综合方法至关重要。事实上，使一个冲突地区的更广泛的国际努力保持一致和相互协调是帮助有关国家实现长治久安的努力获得成功的关键。特别是，建设和平委员会在这方面可以较早发挥更大的作用。在这方面，我们期待着对建设和平委员会进行全面审查，并表示决心继续积极推进这一进程。此外，为使会员国与其他伙伴之间能够更好地协调，我们还可以利用信息交流中心式的机制来促进我们建设和平活动的协同增效作用和互补性。我同意多斯先生的看法，协调确实困难重重，有必要简化我们的现有安排。

最后但并非最不重要的是，我要强调，真正的挑战在于奠定适当的基础，以便能够实现从战略利用安全阶段向战略利用发展阶段过渡，因为联合国部队的撤离或撤出本身不是目的。我们必须想到维和特派团结束后的情况，因为安全并非和平与稳定的唯一因素。

在这方面，维持和平与建设和平之间不存在线性关系。因此，及早将建设和平内容纳入我们的维持和平战略就变得至关重要。毕竟，发展与安全之间密不可分的联系迫使我们这样做。正如秘书长在先前的一个场合指出的那样，没有发展就不会有安全，反之亦然。所以，我们在这两方面的努力，从一开始就应该齐头并进。土耳其致力于进一步推动采用这种综合方法。

刘振民先生（中国）：中国代表团感谢法国倡议召开今天的专题辩论会。我要欢迎潘基文秘书长出席会议并讲话。我也要欢迎常务副秘书长出席会议。我要感谢勒罗伊副秘书长、马尔科拉副秘书长、多斯特别代表、洛伊特别代表和冯德舒伦堡特别代表所作的通报。

联合国维和行动经历了 60 余年的发展，已成为联合国维持国际和平与安全最重要、最有效的手段之一。近年来，迅速变化的形势向维和行动提出了更高的要求，维平行动本身也面临严峻挑战。规模与效力、资源与需求、能力与授权等之间的矛盾，制约着维和行动的可持续发展。维和行动与各国期待之间的差距不断加大，迫切需要全面总结经验教训，兴利除弊，改进提高。

在此背景下，安理会以过渡与撤出战略为切入点讨论维和行动改革问题是必要的，也是及时的。过渡与撤出战略不仅涉及改善对维和行动的管理，而且事关缔造和平、维护和平与建设和平之间的统筹协调。安理会对此必须从维和行动总体战略的高度予以考量和设计。我想重点谈以下几点。

第一，应加强维和行动与缔造和平行动之间的协调。维和行动固然重要，但不是万能药。安理会须同等重视对武装冲突的政治解决和维和派遣。只有重视推进政治对话与和解进程，才能消除冲突后局势中的不稳定因素，做到有和可维，并为维和行动的过渡和撤出奠定基础。安理会应充分发挥联合国秘书长及其特使的斡旋作用，支持区域和次区域组织等提出的和平倡议。

第二，应进一步改进维和行动与建设和平努力之间的分工，并加强协调配合。为了确保撤出战略的落实，实现从维护和平到建设和平的顺利过渡，安理会应在部署维和行动时就考虑建设和平问题，同时也要明确维和行动与建设和平的彼此分工。在过渡阶段，维和行动要为建设和平营造良好的条件，以利于及时撤出，而不应重复建设和平的工作，更不应大包大揽建设和平的工作。各方应以今年全面评估建设和平委

员会工作为契机，进一步发挥建设和平委员会的作用，动员联合国各专业部门、国际金融机构、以及相关区域组织参与，以加强建设和平委员会与安理会的交流与互动，以从根本上帮助有关国家摆脱冲突，实现长治久安。

第三，安理会和秘书处应加强合作，提高授权、部署、规划和管理维和行动的水平。安理会在部署维和行动时，应充分考虑当事国情况以及维和资源，制订清晰、有针对性的授权，明确优先事项，确定阶段目标。安理会应密切跟踪、监督授权的落实情况，实施制定维和行动撤出战略。在落实有关授权和战略时，应注意加强当事国的能力建设，避免形成对维和行动的过度依赖，导致撤出战略无法落实。

第四，建立强有力的伙伴关系，确保有关各方的参与与合作。继续坚持哈马舍尔德的维和三原则，是成功开展联合国维和行动的重要基础。在维和行动部署、过渡和撤出的各个阶段，都应重视当事国的意见，充分考虑当地的实际情况。出兵国、出资国以及区域组织等各方的支持与配合也十分重要，应发挥它们各自的优势，加强协调合作，集中力量，以确保维和行动取得成功。

今年是卜拉希米报告(见 S/2000/809)发布十周年，也是联合国建设和平委员会成立五周年。安理会、秘书处、主要出兵国部队等各方均对维和改革抱有较高期望。中国愿与各方一道就维和改革问题深入协商，以凝聚共识，共同推动维和行动朝着更加规范和有效的方向发展。

埃列尔先生(墨西哥)(*以西班牙语发言*)：我们感谢秘书长、阿兰·勒罗伊副秘书长和苏珊娜·马尔科拉副秘书长、艾伦·多斯特别代表以及埃伦·玛格丽特·洛伊特别代表的发言。我们也感谢秘书长执行代表米夏埃尔·冯德舒伦堡今天与会。

墨西哥欢迎法国倡议分析和讨论改进维和行动的各种方式，以及如何制定过渡和撤离战略——这个问题无疑是安全理事会在发挥维护国际和平与安全这一根本作用方面面临的主要挑战之一。

鉴于近年来的经验教训，各方已认识到，维和行动要想达到实现可持续和平这个主要目标，就必须包含若干必不可少的要素。其中最重要的是，制定明确、可信和可实现的任务授权，并以履行职能所需的物力、部队、警察和民事能力加以支持。各方对谈判解决冲突作出明确承诺也是必需的。其它必不可少的要素是，要达成一项也触及冲突根源的普遍和平协议，而且冲突当事方乃至广大民众应认识到实现维和行动目标的好处，并把这些目标视为自己的目标。

同样，关于这些要素，各方的共识是，应当在各个阶段制定具有明确时限的目标，包括过渡和撤离战略；维和特派团应当采取综合做法，从早期阶段就应考虑到建设和平问题。为此，安全理事会必须建立高效的规划和协调机制，让秘书长特别代表以及负责协调和指导特派团军事、民事、财政和人道主义组成部分的人员参与进来。

在联合国框架内，我们重申，安全理事会继续促进维持和平行动特别委员会、大会第五委员会、建设和平委员会、部队派遣国及维和行动主要出资国之间开展持续实质性对话具有重要意义，特别是鉴于我们今天所处的国际经济环境。进行这种对话的目的是使这些行为体能够为制定、通过和修订任务授权作出更大的贡献。

在这方面，我们确认这些行为体之间的对话取得了积极进展。然而，还可以实现更大程度的协调。所以，我们强调贯彻落实第 1353 (2001)号决议的重要性，赞扬联合国维持和平行动问题全体工作组开展工作，为在维和行动的整个生命周期改进合作与协调机制提出了建议。

此外，我们鼓励安全理事会在拟定建设和平战略时，与区域组织以及秘书长之友小组等非正式机制合作，认识到它们具有丰富经验，了解冲突的具体情况，并希望确保国家和地区走向稳定。

维和行动所在国必须在维和行动整个任务期间与维和行动合作，因为能否成功朝建设和平阶段过渡就取决于此。维和行动不能被视为只是国际社会强加的行动。在重组联合国存在的同时，联合国系统和其它国际行为体，包括实地的金融机构和民间组织，也必须进行高度协调。

同样重要的是，要探讨加强安全理事会与建设和平委员会合作的机制，以确保建立和平、维持和平、建设和平与发展活动的一致性，从而为执行维和行动过渡战略创造有利条件。鉴于今年晚些时候将对建设和平委员会进行审查，审议该问题可有助于加强该委员会的作用。

我们不能无视这样一个事实，那就是，没有任何两项行动是一样的。我们不仅要考虑到冲突的性质，而且首先要考虑到维和行动所在国的体制结构。我们不要忘记，我们常常面对的局面是，存在着体制真空或是极端脆弱局势，要求联合国发挥支助作用，不只是制止冲突涉及的军事问题。在不存在国家政府的情况下，国际社会必须担负起国家政府的责任，向国内各当局提供支持并与之协商。如果没有可维持的国家机构，那么法治从何谈起？

安全理事会应当密切监测维和行动各阶段状况。这将有助于确保以尽可能有效的方式从一个阶段过渡到另一个阶段，也有助于对任务进行及时的修订，包括后勤和行动能力方面的修订，而目的始终在于适应实地形势。

有鉴于此，我们支持安全理事会使用基准等后续机制。它们有助于强化维和行动任务与妥善执行任务之间的关系，突显目标的达成，并有助于更明确界定每个行动的生命周期。

最后，我们重申，秘书处和安全理事会定期审议采取何种办法改进维和行动，有着重要的意义。我们鼓励有关工作组继续审议过渡战略并提出这方面的建议。

主席(*以法语发言*)：我现在要以法国代表身份发言。

我愿感谢参加今天辩论会的所有人。我当然感谢那些不远万里来到这里的人——特别是各位秘书长特别代表。他们来这里向我们介绍了他们的体会。我还要感谢一些人，没有他们就不可能有各阶段的维和行动。他们是：在实地开展工作的部队和警察派遣国；被要求发挥日益重要作用的建设和平委员会；直接帮助执行任务的国际组织；当然或许最应当感谢的是常常在艰难条件下服务于联合国各项行动的男男女女。

我们为什么要举行本次辩论会？我们的根本目的很明显，那就是确保有关行动的成功。不过，我们今天面对着两种相互矛盾的趋势。

首先，近年来这些行动完全依靠秘书处建立，而我们知道，秘书处的资源不多，甚至可以说相当有限。此外，最近几个月还出现了减少几个特派团的可能。因此，我们应当为进行这些过渡作好准备。

我们必须取得成功，因为我们讨论的问题是在我们的部队离开之后在当地实现持久和平的条件。而且，我们必须成功进行复杂和循序渐进的过渡，走向东道国在其领土上在没有外国存在的情况下充分履行通常由一个主权国家履行的所有职能的局面。一些行动已作为实现总体成功过渡的阶段，包括柬埔寨和冯德舒伦堡先生刚才谈到的塞拉利昂。

在本次会议之前我们散发的概念文件中（见S/2010/67），我们确定了对我们来说我们有时在努力成功过渡时遇到的困难的因素。在这方面，我认为，有许多因素对取得成功至关重要，我们应当考虑这些因素。

首先是任务规定的质量问题。我不是第一个提到这个问题的人。如果预期目标和最终状况不明确，我们如何确定联合国的努力是否已经实现目标，而且现在必须逐步结束并使东道国受益呢？这回到了制定一项清楚和简明的任务规定的问题。洛伊女士谈到了确实存在的“圣诞树”，安理会的决议往往就是这样。

我要提及安理会关于联合国组织刚果民主共和国特派团的决议，它规定了 41 项任务。

这样，秘书处就有责任根据其任务规定，认真规划并且进行汇报，以便可以清楚地了解特派团在完成其任务规定方面处于什么阶段。

保持特派团与安理会之间持续不断的交流非常重要。

显然，是否拥有资源也是一个关键因素。我们都知道，在若干关键领域，资源至为有限，包括安全部门改革领域，而这在过渡方面毫无疑问是关键所在。我们欢迎一切有助于增加资源的举措。

最后，秘书处多次正确地提醒我们，必须加强和平进程。

基于这些常识性的考虑，安理会已就一项主席声明草案达成一致意见，这项草案指出，安理会希望通过——就像法语俗话说的那样——管好自己的事，加强我们在过渡领域的努力。特别是，我们将努力改进界定我们的任务规定中预期成果的工作，确定各项任务的轻重缓急，并且通过加强相互提供信息和更好地利用使秘书处能够衡量在执行任务方面取得的进展的战略框架和规划等工具，加强安理会与秘书处之间的对话。其结果是，秘书处将能够为一个特派团的各个阶段作出规划并制定时间表。为了更好地在任务规定的早期阶段就把冲突后重建纳入考虑，安理会除其他外，将寻求建设和平委员会的帮助。最后，安理会将竭尽全力支持和平进程。

尽管我们作出了这些承诺，但我们无法改变提交安理会审议的局势的根本政治性质，也不会改变实现和平与和解所需的漫长时间。但是，我们确实希望有助于在安理会本身和在我们与秘书处的对话中，开展一个更加深思熟虑和更加负责任的进程。

我认为，我们准备作出的决定既简单又具有意义。我们已经商定在 2010 年底对这些努力进行评估。安理会各位成员知道，我国致力于保持改革的势头，致力于通过不懈努力来加强把我们与秘书处以及主要维和行为者联系起来的重要伙伴关系。

我现在恢复行使安理会主席的职能。

我请建设和平委员会主席、德国常驻代表彼得·维蒂希先生阁下发言。

维蒂希先生（德国）（*以法语发言*）：主席先生，我感谢你邀请我以建设和平委员会主席的身份在安理会发言。请允许我特别感谢你采取主动，让我们一起在安全理事会讨论维持和平和建设和平问题。

（*以英语发言*）

请允许我回顾一下，建设和平委员会的一项核心任务是增进所有相关行为者之间的一致性。这对实地的维持和平和建设和平行为者特别重要，确保对冲突后局势采取综合、可持续和前后一致的因应。

因此，理想的情况是，不应把维持和平与建设和平之间的联系作为一个减少维和行动费用日益攀升的问题来处理。相反，我们应当通过在早期就纳入建设和平的观点，采取保护对维和作出的巨大投资的办法。通过确保联合国和其它、区域以及次区域行为者通过早期建设和平观点来开展可持续和长期工作，对维和作出的投资可以发挥最佳作用。

正如特别顾问卜拉希米在其具有里程碑意义的关于和平行动的报告中指出的那样：

> “尽管也许需要多层面的联合国维和行动来启动数量有限的关键建设和平活动，但维和行动的初衷和所配备的手段都并非为了作出长期的体制建设和能力建设努力。”

换言之，尽管维和人员是早期的建设和平者，但他们不是长期的建设和平者。正因为这个原因，重要的是安理会要借鉴建设和平委员会的经验，并与之紧密合作。

请允许我将简要强调一下建设和平的目标以及维和人员在其中的作用。

秘书长在其关于冲突结束后立即建设和平的报告中强调指出：

> “冲突刚结束时期为提供基本安全，交付和平红利，支撑和建立对政治进程的信心，以及加强国家领导建设和平工作的核心能力打开了一扇机会之窗。”(S/2009/304，第 3 段)

秘书长的报告具体确定了冲突刚刚结束之后的五个建设和平优先领域，即支持基本安全和安保、支持政治进程、支持提供基本服务、支持恢复核心政府职能以及最后支持经济振兴。通过在前两项优先领域中开展工作，维和可以帮助奠定社会经济复苏和长期发展的基础。事实上，维和人员正是通过它们在支持这些优先领域方面的工作奠定了稳定与发展的基础。

从建设和平委员会主席的角度来看，过渡阶段的主要挑战在于寻找正确的时机，并且确定冲突后局势中许多其它优先事项的顺序。必须在前后一致的战略框架内确定优先次序。确定时机和顺序也与建立过渡到长期建设和平工作的指标和基准紧密相关。

尽管维和人员有助于建设和平，但是，应当根据维持和平实现稳定的核心职能，包括监督和平协议的执行情况的职能来制定维和人员的过渡和撤离战略。不应当把维和团的缩编和撤离看作是国际注意力和参与行动的消失，而应看作是向更长期的建设和平工作的过渡，这实际上应当扩大国际和联合国的参与行动。

最后，请允许我指出建设和平委员会在过渡局势和时期中发挥作用的机会和潜力。维和行动缩编和撤离之前的时期，应当是建和委同所在国从事建设和平活动的理想时机。尤其是在这个时候，建和委能够为使所有相关行为者参与行动，并为在联合国行动的这一关键过渡时期确保采取连贯和综合方式的做法向安理会提供咨询意见，提供一个包容性和灵活的平台。出于同样原因，建和委的咨询作用在维和团的整个任期中至关重要。

具体而言，建设和平委员会可以在四个主要领域中发挥潜在的早期和关键作用。第一，建和委能够就维和任务规定的设计和审查，或是从该任务规定向其他工作过渡，提出早期的建设和平的看法。第二，建和委应能确定和促进具体国家的可持续因素。这对于推动安全、治理和经济发展领域中的机构建设和国家能力发展的早期努力，是特别重要的。

第三，建和委应能催化同国际金融机构以及区域和双边的政治和经济行为者的早期伙伴关系。最后，建和委可以为从稳定向过渡和巩固时期发展的情况制定基准和进行检测，这对于维和行动了解情况的撤离战略是至关重要的。

所有这一切表明，建设和平委员会将定期向安全理事会汇报同时部署维和行动的国家里的建设和平工作的进展情况。

最后请允许我指出，建设和平委员会早期并连贯地参与维和任务规定的设计、审查和缩编，将增加我们在冲突后国家的持久集体关注和参与行动的机会。

主席(以法语发言)：我感谢维蒂希先生的发言。

在塞拉诺先生发言之后，我们将暂停会议，以便大家用午餐——安理会一定理解，一位法国主席需要丰盛的午餐——并将在下午 3 时复会。

我现在请非洲联盟常驻联合国观察员泰特·安东尼奥先生阁下发言。

安东尼奥先生(以法语发言)：主席先生，我首先要感谢你以正确的发音宣读我的名字。我要对参加本次辩论会表示极为满意，并祝贺安理会法国主席选择一个对非洲大陆如此重要的议题，这是我们必须应对的挑战之一，但是它的成功秘诀仍有待明确界定。

我也要借此机会赞扬我前面的各位发言者提出的建议，它们将丰富非洲联盟正在努力发展的经验。

就我们而言，现在是辩论一个对每天都在承受武装冲突后果的成千上万非洲人如此重要的议题的最佳时机。非洲联盟刚刚结束了其在亚的斯亚贝巴举行

的首脑会议。它对于非洲的和平与安全问题进行了很多思考，宣布 2010 年为非洲和平与安全年。实际上，非洲联盟认为，本次辩论会是对这项目标的重大贡献，该目标是要寻找非洲大陆冲突的持久解决方法。在该大陆，部署了成千上万的联合国政治和维和行动男女工作人员，建设和平委员会在那里不遗余力地确保和平成为布隆迪、塞拉利昂、几内亚比绍和中非共和国的长期现实。

正如非洲国家元首们在《的黎波里宣言》中指出的那样，非洲决心最终消除冲突与暴力的祸害，它了解自己的缺点和错误，但是下决心调动所有必要的手段和人力资源，并抓住每个机会，促进和推动预防冲突、维持和平和建设和平以及冲突后重建的议程。

因此，我们必须抓住今天会议提供的机会，交流不同经验，这些经验能够充实非洲联盟的行动，而非盟本身的努力经过了几个重要阶段，以便以全面和通盘的方式应对预防、管理和解决非洲冲突的挑战。这些努力包括建立和平与安全理事会，制定必要的规范和机构框架，包括本大陆的和平与安全架构，以及通过关于人权、治理、法治、民主、选举、裁军、军备控制和不扩散、恐怖主义以及友好睦邻政策的许多文书。

这些文书构成一整套综合准则和原则，遵守这些文书将大大减少冲突与暴力的风险，并对建设和平作出贡献。我们认为，非洲联盟制定的这一综合整体中的一些因素，对于摆脱冲突国家的成功过渡也是必要的。

安理会非常了解，非洲联盟通过非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)，同联合国一道在达尔富尔并肩努力。非洲联盟还在索马里部署了一支目前有 5 500 人的部队，以保护该国的机构——它是世界上将近 20 年来没有国家、没有机构的唯一国家，并且被几乎所有人抛弃。因此，我们组织自然关心今天的辩论会以及撤离和过渡战略。

在达尔富尔，南非前总统塔博·姆贝基领导的小组所起草的提交安全理事会的报告(S/2009/599，附件一)，包含了脱离危机和管理过渡的综合方法的重要内容。

在本会议厅这里常常提出的一个问题就是，如何缩小维和行动同维持和平之间的界限。今天在这里提出了一些关于预报的想法，从维和行动的初期到建设和平行动和冲突后的重建。重提混合模式的想法将是有益的，根据该模式，将以旨在加强国家能力的大量建设和平行动来支持维和行动，包括创造有利于建立强大国家机构的条件。一些情况表明，国家的衰败往往导致经济和政治结构的其他组成部分和甚至国家社会结构的退化。

正如加蓬代表团强调的那样，我们也需要考虑民事工作人员在这一阶段中发挥更大作用，包括在同当地政府的合作下借助有关国家散居国外者的力量。

此外，当有迹象显示，有人急于看到蓝盔人员离开某些国家，包括非洲国家时，我们需要解决时限问题，但不要质疑这些国家和平与稳定领域中取得的成就

正如法国代表团热心与我们分享的概念文件(S/2010/67)中指出的那样，执行撤离和过渡战略必须从制定明确和可信的任务开始，以便维护特派团在其所服务的公众眼里的信誉。我们对待维持和平的方法，包括通过建设和平委员会的作法，却没有涉及这一问题。现在是这些机构——不论是维持和平行动还是建设和平委员会——处理这个问题的时候了。

我们还与巴西一道认为，我们必须加强发展理念，并在维持和平与建设和平阶段奠定发展基础。事实上，建设和平要求及时提供援助，满足当下需要。然而，从应急迈向实质性发展援助往往有困难。纳入这种富有创意的内容有助于使撤离和过渡战略获得成功，因为这将使维持和平行动与建设和平委员会能为刚摆脱危机的国家的稳定和平留下一个坚实的基础。

非洲联盟已将发展概念纳入其冲突后的重建工作。在这方面，非洲联盟执行理事会在其第 228(VII)号决定中要求非洲联盟委员会根据《设立和平与安全理事会议定书》的相关规定和非洲大陆积累的经验制定《非洲联盟冲突后重建与发展政策框架》。结果，非洲联盟委员会采取了若干举措，最终通过了核可《非洲联盟政策框架》的决定。

非洲联盟还在努力制定关于国家和区域层面政策修订的准则，并建立非洲冲突后重建与发展专家数据库，供刚摆脱冲突的成员国使用。非洲联盟还在努力为此调集资源和进行能力建设，包括利用志愿人员进行这项工作。

最后，我要再次感谢安全理事会轮值主席国法国采取这一主动行动，并希望我们今天的审议将导致提出促使我们在刚摆脱危机局势的国家进行集体建设和平努力的各种建议。

主席(以法语发言)：我现在请欧洲联盟驻联合国代表团代理团长佩德罗·塞拉诺先生发言。

塞拉诺先生(以法语发言)：主席先生，请允许我首先感谢你邀请欧洲联盟参加这次及时而又重要的辩论会。根据你的指示，为使安理会能够快速开展工作，我将作简略发言。欧洲联盟的发言全文将在安理会会议厅分发。

(以英语发言)

候选国土耳其、克罗地亚和前南斯拉夫的马其顿共和国；参与稳定与结盟进程的国家和可能的候选国阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山和塞尔维亚；以及乌克兰、摩尔多瓦共和国、亚美尼亚和格鲁吉亚赞同本发言。

建设和平提供至关紧要的桥梁，为维持和平特派团的缩编帮助创造条件，为旨在巩固稳定与实现可持续发展的长期努力奠定基础。居于这一进程核心的是旨在加强国家能力使之能够管理冲突和及早投资经济复原、基本服务和国家机构的努力。这种努力越早开始就越能快速促进建设长期稳定和减少再次爆发战争的风险。

维和特派团承担的建设和平任务——例如解除武装、复员和重返社会、安全部门改革、法治、善治和人权——可以发挥至关重要的作用，应被纳入更广泛的建设和平努力。在执行这些任务时，必须注意加强地方能力与民间社会，鼓励妇女参与和平进程与建设和平，并促进各利益攸关方开展对话。应作出特别努力来协助国家当局保护平民免遭暴力行为侵害。

我们今天听取了在这些问题上最有资格的一些专业人员与专家——首先是秘书长——的发言。就我而言，我愿根据欧洲联盟(欧盟)在这一领域的经验介绍几点看法。

第一，维和努力若要成功，必须采取全面、整体和包容性强的方法。为此，必须及早进行全面规划，维持和平与建设和平两方面统筹兼顾。欧盟认为，综合特派团的规划进程与综合战略框架的制定是协调联合国开展的安全、政治、发展和人道主义活动并设定其优先顺序的重要工具。

第二，必须从一开始就在任务规定中考虑到建设和平任务。同时，安全理事会必须与部队派遣国合作确保特派团具有执行这些任务的授权和适当能力。必要时，应要求维和特派团将有关建设和平的进展情况纳入它们的任务执行情况的定期评估，以便确定并共同关注重大差距，协调今后的步骤。在这方面，包括建设和平支助办公室在内的建设和平行为体应该从维和任务的最早阶段起就参与工作。

第三，有效的建设和平需要有力的协调。联合国可在这方面发挥更重要的作用，包括借助建设和平委员会。建设和平委员会能够帮助制定更加一致和更加协调的方法，包括在联合国系统以外的工作，并且维持东道国政府与其伙伴之间相互问责的框架。欧洲联盟希望，即将举行的维持和平行动特别委员会会议与建设和平委员会审查进程将为拟定和加强这些联系提供机会。

第四，为确保建设和平议程在实地产生结果，至关重要的是，维持和平的负责人应当意识到这一支助工作的重要性。一个高效的国内协调机制必须就绪，以方便这些代理人与维和人员之间的密切沟通。同样，维和人员必须尽其职责支持政治进程中的建立信任努力并提供最初的和平红利。

第五，可持续地撤离冲突局势所需的一个要素是经济复苏。在从亚齐到几内亚比绍等行动区，欧洲联盟清楚地看到这一点。维和人员在帮助稳定局势方面发挥着至关重要的作用。他们还可以通过执行速效项目，例如对基础设施进行临时修复，发挥规模虽小但却至关重要的作用。他们在使前战斗人员解除武装与复员并为这些人重新融入平民生活提供最初支助方面也发挥重要作用。在这方面，欧盟强调，我们必须加快步伐，使前战斗人员重新融入社会——包括使前儿童兵身心复原和满足女孩特别需要——的问题。在今天的许多冲突中，特别是在非洲，这是一个大问题。

最后而且至关重要的是，欧洲联盟认为，建设和平进程由地方和国家作主是实现自冲突局势成功过渡的唯一最重要因素。建立一个和平与稳定的社会的责任首先在于有关社区自身。自维和工作一开始，国际社会就应注重支持这一责任。这要求制定一项行动战略，以评估需求并确定地方能力与伙伴合作关系，包括与邻国的伙伴合作关系。

我们将危机管理进程与建设和平进程分成为安全、政治和发展三个层面，使各项工作有条不紊，并确保参与工作的不同国际行为体相互协调。但这些项目只有结集在一个能使社会团结的目标——用西班牙哲学家奥特加·伊·加塞特的话说，生活与共的项目——才会获得其全部意义。欧洲联盟愿意继续与联合国、其他危机管理行为体以及受冲突影响的国家一起努力寻求这一全面解决方法。

主席（以法语发言）：我的名单上还有一些发言者。因此，征得安理会成员同意，我建议暂停会议，下午3时复会。

下午1时会议暂停。